



# La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali

Samba Amineta Sarr

## ► To cite this version:

Samba Amineta Sarr. La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali. Droit. Université de Grenoble, 2012. Français. NNT : 2012GREND009 . tel-00866401

**HAL Id: tel-00866401**

**<https://theses.hal.science/tel-00866401>**

Submitted on 26 Sep 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE**

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**SAMBA AMINETA SARR**

Thèse dirigée par **PHILLIPE YOLKA**

préparée au sein du **Laboratoire Centre d'études et de recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique**  
dans l'**École Doctorale de Sciences Juridiques**

## **La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : "le cas du Mali"**

Thèse soutenue publiquement le **05 juillet 2012**  
devant le jury composé de :

**Madame Caroline Chamard-Heim**

Professeur à l'Université de Lyon 3 (Rapporteur)

**Monsieur Patrick Janin**

Maître de conférences HDR à l'Université de Lyon 2 (Rapporteur)

**Monsieur Jean Charles Froment**

Professeur à l'Université de Grenoble (Président du Jury)

**Monsieur Phillipe Yolka**

Professeur à l'Université de Grenoble (Directeur de thèse)



### **Dédicaces**

Je dédie ce modeste travail à la mémoire de Mamadou Sarr qui, en disparaissant, a tourné l'une des plus belles pages de ma vie.

Ce travail est aussi dédié à ma mère, à mon épouse et à mes enfants : Aminata, Mamadou et Souleymane.

### **Remerciements**

Je tiens à remercier tout particulièrement le Professeur Philippe Yolka pour sa disponibilité et son sens des responsabilités.

Mes remerciements s'adressent aussi :

Aux membres du jury ;

à Madame Pascale Berta, responsable administrative de l'école doctorale ;

au personnel du CERDHAP ;

au personnel des archives nationales du Mali et du Sénégal ;

à Thimothé Saye, Baba Berthé, Youssouf Fofana, Malick Coulibaly ;

à tous ceux qui ne sont pas cités et qui ont contribué à la réalisation de ce travail.

## Sigles et abréviations

Al .....	Alinéa
AOF.....	Afrique
occidentale française	
AEF.....	Afrique
équatoriale française	
ANM.....	Archives
nationales du Mali	
ANS.....	Archives
nationales du Sénégal	
AN.....	
Assemblée nationale	
AN-RM.....	Assemblée
nationale de la République du Mali	
Arr. ....	Arrêté
ART.....	Article
BAD.....	Banque
africaine de développement	
BID.....	Banque
islamique de développement	
BO.....	Bulletin
officiel	
BOC.....	Bulletin
officiel des colonies	
CA.....	Cour
d'Appel	
CAA.....	Cour
administrative d'appel	
Cass.....	Arrêt de
la Cour de cassation	
CE.....	Conseil
d'Etat	
C. Civ.....	Code civi
CDF.....	Code
domanial et foncier	
Cf.....	Confère
CT.....	
Collectivité territoriale	
CGPPP.....	Code
général de la propriété des personnes publiques	
CMLN.....	Comité
militaire de libération nationale	
CTSP.....	Comité
de transition pour le salut du peuple	
D.....	Décret
DNDC.....	Direction
nationale des domaines et du cadastre	
Dom .....	Domaine
FIDES.....	Fonds
d'investissements pour le développement économique et social	

JPCE.....	Justice
de paix à compétence étendue	
JCA.....	Juris-
Classeur administratif	
JCP.....	Juris-
Classeur périodique	
JO.....	Journal
officiel	
JO AOF.....	Journal
officiel de l'Afrique occidentale française	
JOHSN.....	Journal
officiel du Haut Sénégal Niger	
JORF.....	Journal
officiel de la République française	
JORS.....	Journal
officiel de la République soudanaise	
JORM.....	Journal
officiel de la République du Mali	
JOSF.....	Journal
officiel du Soudan français	
LGDJ.....	Librair
ie générale de droit et de jurisprudence	
Op. cit.....	Ouvrage
cité	
Ord.....	Ordonn
ance	
MATCL.....	Minist
ère de l'administration territoriale et des collectivités locales	
MDAF.....	Minist
ère des domaines et des affaires foncières	
P-	
RM.....	Président
de la République du Mali	
P-	
CTSP.....	Préside
nt du comité de transition pour le salut du peuple	
RDP.....	Revue
de droit public	
RFDA.....	Revue
française de droit administratif	
RPDA.....	Revue
pratique de droit administratif	
Rev.....	Revue
RM.....	Répub
lique du Mali	
RS.....	Répu
blique soudanaise	
SACS.....	Section
administrative de la cour suprême	
SG.....	Secréta
riat général	

Somm.....	Sommair
e	
Trib. Adm.....	Tribunal
administratif	
TPI.....	Tribu
nal de première instance	
US RDA.....	Union
soudanaise du Rassemblement démocratique africain	

## **Sommaire**

Résumé

Introduction

### **Première partie**

**L'introduction de la notion de domanialité dans le droit malien avant l'indépendance**

**Titre 1** : La réception de la domanialité d'origine coloniale par le droit malien

Chapitre 1 : L'ignorance de la problématique domaniale par le droit coutumier

Chapitre 2 : La consistance du domaine à l'époque coloniale

**Titre 2** : La gestion du domaine antérieurement à l'indépendance

Chapitre 1 : La prédominance du communautarisme sur l'individualisme

Chapitre 2 : Le double mode de gestion d'un domaine unique

### **Deuxième partie**

**La consistance du domaine de l'administration publique et la problématique de sa gestion**

**Titre 1** : La consistance du domaine de l'administration publique

Chapitre 1 : Le domaine de l'Etat

Chapitre 2 : La consistance du domaine des collectivités territoriales

**Titre 2** : La problématique de gestion du domaine de l'administration publique

Chapitre 1 : Les insuffisances de la gestion du domaine public de l'administration publique

Chapitre 2 : La problématique de gestion du domaine privé de l'administration publique

Conclusion

Bibliographie

Table des matières

Annexes



La domanialité des biens de l'administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels pose le problème de la situation juridique du domaine au Mali. Il s'agit de donner la photographie des biens de l'administration publique ainsi que leur évolution par rapport aux régimes fonciers coutumiers. Cette étude passe naturellement par un aperçu historique des biens de l'Etat et des collectivités territoriales. Nous aborderons en même temps la situation juridique des biens au sens traditionnel de l'expression. Il sera notamment question de l'étude des biens pendant la période précoloniale, coloniale et postcoloniale. Avant la colonisation, le domaine tel que connu aujourd'hui n'existait pas et le mode de détention des biens était collectif. On parlait non pas de domaine mais bien plutôt de propriété collective. Aussi, ce ne sont pas les lois qui ont établi les modes de tenure traditionnelle mais plutôt les principes quasi religieux. Les biens, qui constituent aujourd'hui le domaine de l'Etat et des collectivités locales, appartenaient non pas aux hommes mais aux divinités. Ils étaient la propriété de la collectivité et étaient gérés soit par le chef de terre ou le "dji tigi" (propriétaire de l'eau). Ces derniers étaient les dépositaires d'une partie de la souveraineté divine et en même temps les délégués des puissances supérieures. Plus qu'ils ne les possédaient, la terre et l'eau étaient les propriétaires du chef de terre et du dji tigi. Leurs obligations étaient dictées par les croyances ancestrales amoindries certes par le temps et les interprétations partisans. Ces biens n'étaient pas dans le commerce juridique, ils étaient inaliénables. La propriété individuelle existait certes, mais elle n'était pas très répandue. Elle ne concernait ni la terre ni les cours d'eau. Cette propriété individuelle au sens du code civil français ne pouvait concerner que certains biens mobiliers à l'exception de ceux qui constituaient véritablement la fortune mobilière indispensable des collectivités indigènes.

A l'entame de la colonisation, l'Etat colonial décidait, non sans opposition, de mettre en place le système expérimenté en Australie du Sud par les anglais à savoir l'Act Torrens. Les indigènes avaient leur propre régime juridique et ne voulaient aucun bouleversement de leurs habitudes millénaires. Mais, dans la perspective de développer l'agriculture et l'industrie dans la nouvelle possession française, il importait d'introduire dans l'arsenal juridique de la colonie le principe de domanialité des biens. Pour ce faire, l'administration publique devait jouer toute sa partition. En conséquence, elle devait avoir les moyens de sa politique par la constitution, en premier lieu, d'un domaine public et privé. Cette constitution de domaine passait forcément par des spoliations de biens appartenant aux collectivités autochtones. A l'accession du pays à l'indépendance, la problématique est restée entière. Les textes coloniaux ont continué à régir le domaine jusqu'à l'adoption d'un code domanial et foncier en 1986. Les droits coutumiers désormais reconnus et magnifiés à la faveur de la valorisation des traditions séculaires contestent la primauté du droit écrit. Ce dernier reconnaît, qu'avant son avènement, les rapports juridiques et économiques entre individus et groupements d'individus étaient bien organisés. C'est d'ailleurs pourquoi le colonisateur n'a pas entendu faire table rase des coutumes précoloniales encore moins les nouvelles autorités. Pour autant, des problèmes de constitution et de gestion ont persisté. De nos jours encore, de nombreuses difficultés demeurent par rapport à la gestion du domaine qu'il soit public ou privé, qu'il appartienne à l'Etat ou aux collectivités territoriales.

The state ownership of assets of public administration to the test of traditional land tenure raises the question of the legal situation of the area in Mali. This is to give the photograph the property of the government and their evolution in relation to customary land tenure. This study course with a historical overview of state assets and local authorities. We will discuss together the legal status of goods in the traditional sense of the term. The topics addressed include the study of the property during the precolonial, colonial and postcolonial. Before colonization, the area as known today did not exist and the mode of holding property was collective. They spoke not domain but rather of collective ownership. Also, these are not laws that established the traditional tenure but rather quasi-religious principles. The goods, which are now the domain of state and local government, belonged not to men but to the gods. They were owned by the community and were managed either by the land chief or dji tigui" ('owner of the water'). These were the custodians of a part of God's sovereignty and at the same time delegates from higher powers. More than they possessed them, earth and water were the owners of the land chief and dji tigui. Their bonds were dictated by the ancestral beliefs certainly diminished by time and biased interpretations. These goods were not in the legal trade, they were inalienable. Individual ownership was true, but it was not widespread. It did not concern either the land or waterways. This individual property within the meaning of the French Civil Code could only relate to certain personal property except those who were truly essential property of indigenous communities. At the start of colonization, the colonial state decided, not without opposition, to implement the system experienced in South Australia by the English to know the Torrens Act. Indeed, the natives had their own legal system and did not want any disruption in their habits millennia. But, in view of developing agriculture and industry in the new French possession, it was important to introduce into the legal arsenal of the colony the principle of state ownership of property. To do this, government should play its full score. Consequently, it must be adequate means of its policy by establishing, first, a public and private domain. This domain constitution necessarily spent by the spoliations of property belonging to indigenous communities. At the country attained independence, the problem remained large. The colonial tested continued to govern the field until the adoption of a code Land Law in 1986. Customary rights recognized and magnified now thanks to the recovery of ancient traditions challenge the rule of written law. The latter recognizes that before his accession, economic and legal relationships between individuals and groups of individuals were well organized. This is why the colonizers did not intend to make a clean sweep of pre-colonial customs let alone the new authorities. However, problems of formation and management persisted. Even today, many challenges remain in relation to the management domain whether public or private, whether owned by the state or local authorities.

## **INTRODUCTION**

## **I/ Aperçu historique**

La domanialité des biens de l'administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels au Mali sera l'objet de cette thèse. Le Mali, en fait, est le fruit d'une longue histoire. Le premier grand ensemble étatique qu'a connu ce pays fut l'empire du Ghana ou du Wagadou. Ce dernier aurait été fondé vers le IV<sup>e</sup> siècle. Il atteignait son apogée au XI<sup>e</sup> siècle. Il va sans dire que son rayonnement reposait sur le commerce de l'or avec le Maghreb notamment. Le "pays de l'or", puisqu'il fut appelé ainsi, s'étendait du moyen Sénégal à l'actuel Tombouctou. Il avait comme capitale Kumbi Saleh qui annonçait par sa destruction le déclin de l'empire du Ghana. Il a finalement été conquis par le royaume de Soso, puis intégré à l'empire du Mali. Quand cet empire connut son apogée, ce fut l'avènement du troisième grand empire de l'histoire de ce pays. Il s'agit de l'empire Songhaï. Cet empire fut un royaume au bord du fleuve Niger au XII<sup>e</sup> siècle. Il devint un véritable empire au XV<sup>e</sup> siècle. Au 16<sup>e</sup> siècle, il eut l'invasion des armées marocaines et l'empire Songhaï fut fractionné en une douzaine de petits royaumes. On peut logiquement citer parmi eux les royaumes bambaras de Ségou et du Kaarta, l'empire peuhl de Macina, l'empire toucouleur et le royaume du KénéDougou. C'est à partir de 1852 que le chef religieux El Hadj Oumar Tall entreprit la conquête du territoire actuel du Mali. Au Khasso, il fut repoussé par l'armée française mais parvint à occuper le royaume bambara de Ségou ainsi que l'Etat théocratique peuhl du Macina. Ce territoire, morcelé en plusieurs petits royaumes, permit aux troupes françaises d'user non seulement de la force mais aussi de la diplomatie. La France a, notamment, profité des rivalités entre les souverains. Une fois la conquête terminée, le colonisateur entreprit de mettre en place les structures administratives en vue de gouverner les territoires annexés. Cette nouvelle administration passait nécessairement par la constitution du domaine. Pour ce faire, il importait de préciser la situation juridique des biens trouvés sur la nouvelle colonie dans le but de leur mise en valeur.

Le thème que nous nous proposons d'aborder pose le problème de la situation juridique du domaine du pays. Il s'agit de donner la photographie des biens de l'administration publique. Cette étude passe naturellement par un aperçu historique des biens de l'Etat. Il sera notamment question de l'étude des biens dont s'agit pendant la période précoloniale, coloniale et post-coloniale. Avant la colonisation, le domaine tel que connu aujourd'hui n'existait pas et le mode de détention et de gestion des biens était collectif. C'est la raison pour laquelle on parlait non pas de domaine mais bien plutôt de propriété collective. La propriété individuelle existait certes, mais elle n'était pas très répandue et ne s'appliquait pas aux biens immeubles. Le colonisateur, une fois sur place, décidait, non sans opposition, de mettre en place le système expérimenté en Australie du Sud à savoir l'Acte Torrens. Pour lui, afin de développer

l'agriculture et l'industrie de la nouvelle possession française, il faut nécessairement permettre la propriété individuelle de la terre qui, jusque là, ne pouvait faire l'objet d'appropriation privative. Les indigènes, qui voyaient du coup la perturbation de leurs habitudes coutumières s'y sont farouchement opposés. L'Etat colonial accepta par ci par là un certain nombre de concessions qui malheureusement n'ont pas reçu l'adhésion des populations autochtones. A l'accession du pays à l'indépendance, le problème est resté entier. Les textes coloniaux ont continué à régir le domaine jusqu'à l'adoption d'un code domanial et foncier en 1986 réaménagé en 2000 et 2002. De nos jours encore, de nombreuses difficultés demeurent par rapport à la constitution et à la gestion de ce domaine qu'il soit public ou privé, qu'il appartienne à l'Etat ou aux collectivités territoriales. Mieux, la consistance et la gestion de ce domaine sont fortement influencées par les régimes juridiques précoloniaux.

Le territoire actuel du Mali, dénommé au départ de la colonisation Haut-Sénégal-Niger, devint en 1895 une colonie intégrée à l'Afrique occidentale française. Il faut ajouter qu'il avait une portion de la Mauritanie, du Burkina Faso et du Niger. La ville de Kayes à la frontière du Sénégal fut son chef-lieu. En 1907, Kayes est remplacé par Bamako. Le Haut-Sénégal-Niger fut appelé Soudan français à partir de 1920. Après la deuxième guerre mondiale, les structures coloniales ont changé au sein de l'union française. Cette dernière entité deviendra, par la suite, la communauté française. Depuis, les africains, en général, ont été associés à la vie politique de leur territoire. Il est évident que dans un premier temps, les pouvoirs de décision de ces derniers étaient limités. On assistait à une véritable centralisation du pouvoir politique. C'est seulement en 1956, avec la territorialisation des colonies, que les partis politiques en présence et leurs leaders purent émerger, et prendre position au sein des instances de l'A.O.F. A partir de 1958, suite au référendum du 28 septembre 1958, une certaine émancipation verra le jour au sein de l'empire colonial français. C'est ainsi que Léopold Sédar Senghor et Modibo Keita créèrent la fédération du Mali, qui ne vécut que quelques mois. C'est donc séparément que le Soudan, rebaptisé Mali et le Sénégal accédèrent à l'indépendance. Ainsi le 22 septembre 1960, le Mali retrouvait son indépendance aux termes de près d'un siècle de colonisation.

Avec cette souveraineté, différents systèmes politiques ont été mis en place. Le dernier en date et qui reste en vigueur est celui du régime multipartite installé en 1991. Hier et aujourd'hui, une certaine forme de gouvernement ou d'administration a existé. Aussi bien pendant la colonisation qu'après elle, l'administration publique a joué un rôle majeur dans la conduite des affaires du pays. Pour ce faire, elle a disposé de moyens à même de lui permettre de remplir sa mission. Les moyens dont s'agit correspondent naturellement aux biens de son domaine. Ce domaine fera essentiellement l'objet de cette étude.

En effet, au même titre que les personnes de droit privé, l'administration publique au Mali dispose de biens et de droits qui constituent son patrimoine. Ce patrimoine est composé de biens du domaine public et du domaine privé. La première catégorie est soumise à un régime de droit public tandis que la seconde, en principe, est soumise à un régime de droit privé. Le principe de cette distinction, relativement récent en France, eu égard à sa longue histoire juridique, est apparu dans l'arsenal juridique du Mali avec la colonisation. En effet, en France, l'Ancien Régime a ignoré toute distinction entre domaine public et domaine privé. Le domaine de la Couronne était unique. Mais au 19<sup>e</sup> siècle, la distinction fut mise en œuvre. Désormais, ce qui appartient à l'administration (et dont elle peut disposer comme une personne privée) est devenu le domaine privé, tandis que le domaine public est constitué, selon le doyen Proudhon, des « fonds qui sont en fait asservis à l'usage ou à la protection de tous, sans pour autant appartenir en propre à aucune personne en particulier ». Malgré cette distinction, il convient de remarquer en France la persistance de certaines lacunes. Ces dernières seront comblées par la jurisprudence et même par la doctrine de l'Etat colonisateur. C'est ainsi qu'il est admis que pour qu'un bien soit un élément du domaine public, il faut qu'il soit la propriété d'une personne publique. Il faut en outre, qu'il soit affecté à l'usage public ou bien affecté à un service public et ayant été l'objet d'aménagements indispensables. Toute dépendance du domaine public appartient nécessairement à une personne publique comme nous le verrons en détail lorsque nous aborderons le vif du sujet. Mais, l'administration publique, telle que connue à cette époque déjà en France, n'avait aucune signification au Mali avant la colonisation. Elle est aussi un concept né sur le territoire de l'actuel Mali avec la colonisation. Néanmoins, c'est la notion d'Etat qui, au premier abord, a pris le dessus. Les administrateurs, notamment, avaient pour mission, entre autres, de veiller à la préservation des intérêts de l'Etat. Mais de quel Etat s'agit-il ?

Naturellement, puisqu'il n'y avait pas d'Etat en tant que tel avant la période coloniale, il s'agissait de l'Etat colonial, celui de la France. Ce dernier se devait de remplir les objectifs de la colonisation. Et pour ce faire, il avait besoin de moyens matériels et humains. C'est ici l'une des raisons pour lesquelles il importait de constituer le domaine de l'Etat. A cette occasion, certains auteurs ont souvent confondu le domaine de l'Etat et celui de la colonie. En réalité, nous verrons tout au long de cette étude que pour ce qui concerne la France coloniale, ce domaine est le même. Mais à côté de l'Etat, le domaine connaît de nos jours d'autres propriétaires. Il s'agit en l'occurrence des collectivités territoriales. Du coup, il n'est pas difficile de voir pourquoi historiquement les droits fonciers, notamment dans les pays au sud du Sahara, ont été un point très sensible de la vie sociale. Mieux, incontestablement, l'absence de terre demeure une cause certaine d'agitation sociale. L'exploitation féodale, le processus

de colonisation et le passage des ressources sous contrôle de l'Etat sont les principaux facteurs historiques qui ont, ici, défini les conflits contemporains. C'est de toute façon le cas par rapport aux biens immeubles et aux droits fonciers plus généralement. Certainement, c'est l'importance de la terre qui a fait de la question du droit à la terre une affaire très intéressante pour nombre d'auteurs. Cette question n'en est pas pour autant moins complexe. En effet, les problèmes d'accès à la terre de façon globale continuent d'avoir un impact sur une partie très importante de la population du Mali qui dépend encore de l'accès à la terre et d'une certaine sécurité pour sa subsistance et partant son existence. Les droits sur les biens, immeubles notamment, en ce qui les concerne, ne se rapportent pas seulement au droit de propriété. Ils se réfèrent aussi à l'accès, l'usage, la possession et l'occupation de ce bien immobilier. Ces droits se réfèrent également à la sécurité dans l'usage, la possession ou même dans le régime de propriété. Les systèmes locaux et nationaux qui régissent la propriété de la terre et son utilisation varient considérablement d'un pays à un autre. Ces systèmes varient en outre à l'intérieur même des pays à l'instar des coutumes en vigueur. En conséquence, il est très difficile d'identifier et d'avoir un consensus sur les principes et les normes qui s'y appliquent véritablement. En est-il de même pour le domaine de l'administration publique ? A coup sûr, la réponse est négative.

Dans la quasi totalité des pays d'Afrique occidentale française, l'Etat s'est approprié des ressources en s'octroyant les pouvoirs de leur gestion. La question qui se pose est de savoir s'il a été capable dans sa pratique quotidienne de mener à bien sa mission de gestion. Il faut noter que certains auteurs qualifient cet état de fait de situation de "légalité inopérante". Pour d'autres, le fait pour l'Etat de priver les institutions traditionnelles (conseil de villages, conseil de sages, le Komo, confrérie des chasseurs...) de leurs droits séculaires sur leurs terres, alors que ce sont elles qui les gèrent dans la pratique les a contraintes à être hors la loi. Cette situation semble concrètement destinée à conduire à une perte de contrôle. C'est ainsi que les forêts, qui, comme les pêches, sont déclarées, a priori, propriété de l'Etat, peuvent être "envahies" par divers occupants. Parallèlement, il va sans dire que des conflits peuvent naître au sein des communautés.

Au Mali principalement, le cadre institutionnel et législatif relatif, notamment, à la gestion des biens de l'administration se distingue par la persistance de ce que l'on peut appeler un dualisme stérile. D'une part, la loi qui fait de l'Etat ou de l'Administration publique le principal propriétaire des biens lato sensu ne fonctionne efficacement ni pour l'Etat ni pour les communautés locales. D'autre part, les systèmes traditionnels restent le cadre de référence pour les populations rurales dans leurs activités quotidiennes de gestion des biens ou des ressources. De surcroît, il existe un système religieux qu'il faut séparer du système

traditionnel car, au Mali, celui-ci est essentiellement préislamique. Mieux, les questions de propriété foncière et le droit d'hériter diffèrent selon que les principes usités soient d'ordre islamique ou d'un autre ordre. Seulement, il convient, dans l'étude que nous nous proposons d'entreprendre, de faire un distinguo entre ce qui est une réalité en matière religieuse et ce qui est d'application dans un Etat laïc. Ceci est d'autant plus important que l'influence religieuse a, de tout temps, été sentie au quotidien de l'administration dans la gestion de ses biens, et même au delà, quand bien même la République du Mali est laïque. Pour preuve, les associations islamiques ont récemment empêché la promulgation d'une loi votée parce que contraire à leurs yeux aux préceptes de l'islam. Finalement, la loi en question (portant code de la famille et des personnes) a été renvoyée par le chef de l'Etat en seconde lecture. Après cette parenthèse, il convient de remarquer qu'au niveau rural, les populations s'appuient souvent sur les sphères de légitimité dans les différentes revendications liées à leur identité. Une analyse sociologique approfondie donnera certainement une explication à cette réalité. Mais, pour ce qui concerne le domaine proprement dit, il est important de savoir, dans le cadre de cette étude, que parmi les constructions du droit administratif, il en existe une qui tourne spécialement autour de la situation des biens. Cette construction concerne le régime des biens appartenant à l'administration. Elle recouvre les questions relatives au domaine public et au domaine privé. Par ailleurs, une des activités importantes de l'administration publique au Mali est relative au procédé par lequel elle entretient et répare les biens lui appartenant. Il s'agit là d'une de ses prérogatives fondamentales. Cet aspect des prérogatives de l'administration publique est resté d'actualité même si, à un moment donné, certains ont estimé opportun de confier la gestion du domaine à une entité privée. Cependant, l'unanimité n'a pu se faire. Ainsi à un niveau assez élevé de la hiérarchie administrative, la proposition a été faite de mettre en place une société dont la forme serait à déterminer et qui s'occuperait de la gestion des biens de l'Etat. Dans tous les cas, il ne faut pas perdre de vue le pouvoir dont dispose l'administration de posséder des biens nécessaires à la réalisation des opérations d'utilité publique. Il s'agit là, on le comprend, de la prise en compte effective par l'administration d'une de ses missions régaliennes. Sous la réserve de la promotion de l'intérêt général, l'administration entend soumettre les biens publics à un régime de propriété. La soumission des biens publics à ce dernier régime permet la valorisation, notamment, économique des patrimoines de l'administration publique. Pour concrétiser cette valorisation économique et la traduire en réalité, la propriété des personnes publiques (ou propriété publique) doit être établie au préalable. De même, le régime du domaine privé cadre bien avec le modèle d'une véritable propriété publique. La domanialité privée est sans aucun doute un régime de propriété. Du coup, il est loisible aux collectivités publiques d'exercer à titre exclusif de



réelles prérogatives sur leurs biens. La domanialité est, en outre, un régime de propriété publique. Cette dernière s'établit par la qualité de ses titulaires. La qualité, dont il s'agit, confère aux collectivités publiques des compétences discrétionnaires par opposition aux prérogatives indéterminées des propriétaires privés. Cette domanialité assure un équilibre entre l'efficacité de gestion et la réalisation de l'intérêt général. La préservation de cet intérêt est d'emblée annoncée par le code domanial et foncier. En effet, le premier article du Code domanial et foncier évoque le domaine national. Il met, en même temps, en exergue la constitution du domaine de l'administration publique. Il s'agit ici précisément du domaine de l'Etat et de celui des collectivités territoriales. Mais la question de l'antagonisme ou de la complémentarité se pose entre l'existence d'un domaine national et celle d'un domaine des collectivités locales. Quelle entité est-elle propriétaire du domaine national ? Au Mali, ce propriétaire est-il l'Etat ou le peuple ou encore la Nation ?

Aux termes l'article 1<sup>er</sup> du code domanial et foncier susvisé, « le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national, comprend : a) les domaines public et privé de l'Etat du Mali ; b) les domaines public et privé des collectivités territoriales ... ». Christian Lavalie a justement établi des liens entre la décentralisation et la domanialité<sup>1</sup>. En effet, à l'origine il n'y avait en réalité qu'un seul domaine. Mais le développement des collectivités locales en France a « multiplié les détenteurs du domaine, ce qui est d'ailleurs vrai tant pour le domaine privé que pour le domaine public »<sup>2</sup>. Dans la même veine, Gustave Peiser fait allusion à l'altération de l'unité juridique du domaine public. Ainsi, « la loi française du 5 janvier 1988 permet la création de baux emphytéotiques sur les biens du domaine public, des collectivités territoriales, alors que la loi du 25 Juillet 1994 confère au seul Etat la faculté de consentir à certains occupants de son domaine public, des droits réels et administratifs »<sup>3</sup>. En même temps il ne faut pas perdre de vue la problématique du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Il s'agit là au Mali d'une question fondamentale qui commence à prendre en "otage" l'existence effective des régions, cercles et communes qui constituent les collectivités locales. Dans cette introduction, nous définirons les concepts avant de faire ressortir la problématique. Nous terminons notre examen introductif par l'annonce du plan de travail.

## **II/ Notion des concepts**

---

<sup>1</sup> C. Lavalie, Décentralisation et domanialité, RFDA 1996, p. 953 et suivants.

<sup>2</sup> P. Godfrin, M. Degoffe, Droit administratif des biens, Domaine, travaux, expropriation, Sirey, 9<sup>e</sup> édition, 2009, p. 11 et svts ou encore, G. Peiser, Droit administratif des biens, Le domaine, L'expropriation pour cause d'utilité publique, La réquisition, Le travail public, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2010.

<sup>3</sup> S. Traoré, Droit des propriétés publiques, Vuibert, 2008, p. 235 et svts ou encore, G. Peiser, Droit administratif des biens, Le domaine, L'expropriation pour cause d'utilité publique, La réquisition, Le travail public, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2010.

La notion des concepts nous conduit à évoquer les différents termes du titre de notre thèse. En effet, nous commencerons par aborder la notion de régime des biens de façon générale.

### **A/ Le régime juridique**

Avant la colonisation, la propriété et l'accès aux terres revêtaient diverses formes mais revenaient essentiellement aux lignées, clans et familles. La propriété et l'accès étaient placés sous le contrôle des chefs de sexe masculin. Les membres d'une lignée ou d'un clan particulier devaient demander à ces chefs communautaires ou familiaux la permission d'utiliser les terres. La colonisation a introduit les régimes occidentaux d'occupation des terres. En Afrique orientale et australe, les nombreux colons blancs ont encouragé la privatisation. En outre, ils ont entendu promouvoir la division des terres et l'octroi des titres individuels de pleine propriété.

En Afrique de l'ouest et au Soudan plus précisément, les formes de propriété collective ont continué de s'appliquer à une grande partie des terres gérées par les chefs traditionnels. Dans certains cas, des décrets coloniaux ont été adoptés pour consacrer l'application et la reconnaissance des droits coutumiers.

Beaucoup de pays de l'ouest africain reconnaissent aujourd'hui à la fois les régimes traditionnels de propriété foncière notamment et les lois écrites suivant le modèle occidental. Pour ce qui concerne le Mali, à l'indépendance, l'Etat a pris possession de toutes les terres. Bien que cela ait affaibli le régime coutumier d'occupation des sols, le gouvernement a continué de reconnaître les principes du droit coutumier. Il en est de même aujourd'hui encore après un demi-siècle d'indépendance. C'est une des nombreuses raisons pour lesquelles la domanialité des biens de l'administration publique est à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels.

Le pouvoir colonial, qui a introduit le processus de centralisation pour des raisons de contrôle des populations, ne tarde pas à s'apercevoir de ses limites. Dès le début du 20<sup>e</sup> siècle l'administration coloniale introduit une approche de décentralisation dans les colonies de l'Afrique occidentale française. C'est ainsi qu'en 1917, le gouverneur général de l'Afrique occidentale, Vollenhoven, écrivait qu'« au niveau de l'administration de base que constitue le cercle, la délégation du pouvoir de décision et le rapprochement de l'administration des administrés devraient être appliqués avec rigueur car eux seuls permettent de réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations »<sup>4</sup>. Le pouvoir colonial reconnaît donc qu'en raison des contraintes géographiques et des spécificités culturelles, la gestion décentralisée des biens permet d'obtenir de bons résultats. Le régime juridique

---

<sup>4</sup> Lettre du Gouv- général de l'A.O.F. aux lieutenants-gouv- des colonies et aux commissaires du gouvernement général de l'Afrique occidentale en date du 1<sup>er</sup> novembre 1917.

suppose l'existence de dispositions légales ou réglementaires. Le pouvoir colonial y a, en tout cas, pensé et l'a mis en œuvre à sa manière. Les lois constitutionnelles de la troisième République ont institué un régime parlementaire et représentatif. Mais véritablement dans les possessions françaises, il est à remarquer que les élus du peuple français n'exercent pas cette souveraineté. Le parlement use très rarement de son pouvoir de légiférer pour les colonies, qui demeurent soumises au régime des décrets hérité du second empire. Le ministre de la marine puis celui des colonies, agissant au nom du chef de l'Etat français, exerce l'intégralité des pouvoirs dans les territoires de son ressort. Cet exercice est effectif aussi bien dans le domaine législatif que dans le domaine exécutif. Le gouverneur général représente le ministre dans lesdites colonies.

Le Mali, à l'instar des autres pays de l'Afrique occidentale française, porte donc une certaine empreinte coloniale. Les Etats de l'ancienne Afrique occidentale française, « tels qu'ils existent dans leurs frontières actuelles, sont des créations coloniales. Ils se sont organisés autour de structures administratives mises en place par le colonisateur. Lorsqu'ils accèdent à l'indépendance, ils héritent d'une administration dont les principes se réfèrent à des traditions étrangères à l'Afrique et dont les finalités étaient définies en fonction des intérêts des métropoles beaucoup plus que du développement des pays concernés »<sup>5</sup>. La seule logique qui vaille au regard du système colonial français est la domination. En effet, tout doit être mis en œuvre pour « assurer la souveraineté de l'Etat colonisateur »<sup>6</sup>.

Cette thèse traite du régime domanial de l'administration publique. Il ne sera donc pas question l'administration stricto sensu, mais de la domanialité des biens de l'Etat et des collectivités territoriales à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels. En fait de régime juridique il faut tout de suite noter qu'il s'agira pour nous d'étudier l'ensemble des dispositions juridiques qui régissent les biens de l'administration publique au Mali. Après avoir sommairement circonscrit le régime, il est nécessaire de définir la notion d'administration publique.

## **B/ L'administration publique**

En fait d'administration publique, de quoi s'agit-il ? Cette dernière est-elle l'Etat ou alors s'agit-il seulement des collectivités locales ? Mieux, quel est le régime des biens de l'institution dont il est question ? La réponse à ces questions permet en même temps une délimitation certaine du sujet. Elle nous conduira, en outre, bien évidemment à la résolution de la problématique de constitution et de gestion des biens du Mali d'hier et d'aujourd'hui. La consistance ainsi que le mode de gestion de ces biens pourront être déterminés.

---

<sup>5</sup> G. Conac, « Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire », Economica, 1979, p. 10.

<sup>6</sup> G. Conac, « Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire », Economica, 1979, p. 12

L'administration, toujours entendue administration publique, est considérée comme un ensemble d'activités dont la variété apparaît à l'examen de ses modes opératoires. Il ne fait, par contre, aucun doute que ces activités se caractérisent essentiellement par leurs finalités. Il s'agit notamment d'assurer le maintien de l'ordre public et la satisfaction des besoins d'intérêt général. L'ordre public s'analyse ici comme la paix interne. Il permet à chacun d'exercer ses droits dans le respect de ceux d'autrui et surtout il garantit à tous le bénéfice des libertés publiques. En droit positif, l'ordre public est défini par la tranquillité publique, la sécurité publique et la salubrité publique. Pour maintenir l'ordre public, le législateur élabore et vote des textes, le juge intervient de manière répressive mais ce sont surtout les autorités administratives qui agissent car elles complètent les lois et en assurent l'exécution qui, elle, doit être correcte. Les autres besoins d'intérêt général, qui sont plus nombreux dans les Etats socialistes (le Mali à l'indépendance) évoluent en fonction de la culture. Les besoins de l'intérêt général sont ceux que l'autorité publique décide de prendre en charge et ils sont satisfaits souvent par l'exercice de prérogatives dites de puissance publique. L'expression est souvent trompeuse. En effet, elle peut désigner tout aussi un intérêt particulier. L'action de l'Etat peut se limiter à une réglementation incitative mais aussi, l'institution étatique assure des prestations. C'est ensuite ce qui donne naissance à un service public. Le service public peut être entièrement assumé par l'Etat mais il peut aussi être réalisé en concurrence avec des collectivités territoriales ou même des associations "privées". Il est important de noter que les activités administratives s'insèrent dans l'exercice du pouvoir exécutif. Néanmoins, elles peuvent être accomplies directement par le gouvernement ou sous l'autorité de ce dernier. Dans tous les cas, ces différentes activités de l'administration publique sont liées les unes aux autres. Par ailleurs, d'un point de vue organique, l'administration publique apparaît comme l'ensemble des personnes publiques qui participent à l'exécution des missions administratives. Le concept principal reste celui d'espace. Pour l'administration, le territoire est une donnée fondamentale, il est un enjeu dans la politique d'aménagement du territoire. Ce ne fut pas le cas avant l'époque coloniale.

Selon Abdoulaye Sow, « l'historiographie enseigne que la formation de l'Etat au Soudan remonte loin dans le temps. On sait, en effet, que le premier Etat médiéval connu, le Ghana remonte au IV<sup>e</sup> siècle et que le Moyen Age constitue l'âge d'or des grands empires soudanais dont l'émiettement a donné naissance à plusieurs empires et royaumes dits de résistance ». Mais ces Etats, s'ils ont existé, avaient-ils des biens, disposaient-ils de domaines public et privé ? La réponse est assurément négative. Certes, ils devaient avoir des biens, mais il ne pouvait s'agir de leurs biens propres et exclusifs comme nous le connaissons aujourd'hui.

Cependant, le domaine n'existait pas. En effet, la notion de domaine est arrivée au Soudan avec la colonisation. Il s'agit d'un concept du colonisateur.

Pour ce qui concerne la collectivité territoriale, elle est aussi une notion du colonisateur. Les collectivités territoriales sont des structures administratives, distinctes de l'administration de l'État. Elles ont pour mission la prise en charge des intérêts de la population d'un territoire préalablement déterminé. En France, l'expression collectivité locale désigne au plan constitutionnel la collectivité territoriale. Ainsi, les deux expressions figuraient dans le texte fondamental jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Depuis cette date, c'est l'expression collectivité territoriale qui, seule, figure dans la constitution. A partir de ce moment, on peut considérer qu'en France le terme collectivité locale n'est plus de nos jours l'expression consacrée. Au Mali, ce n'est pas le cas. En effet, les deux expressions figurent dans la loi constitutionnelle du 25 février 1992. L'article 70 de cette loi constitutionnelle dispose que « la loi détermine également les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Quant à l'article 98 de la même Constitution, il précise que « les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi ». Il est cependant important de remarquer que le texte constitutionnel de 1992 ne fait aucune allusion au domaine des collectivités territoriales. Cependant, il parle de la domanialité des biens de l'Etat. De même, il garantit le droit de propriété en son article 13. Aux termes de ce dernier, en effet, « le droit de propriété est garanti. Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste et préalable indemnité ». En conséquence, les collectivités publiques et privées ainsi que les personnes physiques ont le droit d'avoir des biens.

### **C/ Les biens**

Le mot "bien" désigne une chose matérielle qui fait l'objet d'une appropriation privée ou publique. La notion de bien s'oppose à celle de droits, ces derniers étant bien entendu des prérogatives immatérielles. Lorsqu'elle est mise au pluriel, l'expression "biens", englobe la totalité des meubles et des immeubles appartenant à une personne. L'ensemble des biens et des droits et actions de cette personne constitue son patrimoine. Cependant, il faut que l'on remarque que le Code civil qui gouverne le droit des biens apporte une distinction entre les biens qui sont susceptibles d'appropriation individuelle et ceux qui sont "hors commerce". De la nature et du classement des biens dépend la portée des droits de ceux qui en sont les propriétaires, les possesseurs ou les détenteurs. La propriété, la possession et la détention sont des concepts qui ont bel et bien existé avant la colonisation. Cependant, ces différentes notions n'avaient pas toute leur signification d'aujourd'hui, en tout cas pour ce qui concerne

les biens immeubles notamment. Ces notions susdites seront également au centre de cette étude. Mais, véritablement, nous aborderons la propriété du domaine de l'administration publique au Mali. Cette propriété de l'Etat et des collectivités locales pose-t-elle un problème ? Mieux quelle est la problématique de la domanialité des biens de l'administration publique qui est la quintessence de cette thèse ?

### **III/ La problématique**

Les biens qui ont constitué le patrimoine du territoire actuel du Mali ont connu une tenure et une consistance sur la base de régimes juridiques traditionnels. Le colonisateur Français a entendu donner à ces biens, non sans difficulté, un régime juridique occidental. Aussi, depuis 1960, l'administration Malienne est confrontée à d'énormes difficultés qui se résument à la conciliation des régimes juridiques traditionnel et moderne.

Le thème que nous nous proposons d'aborder pose le problème de la situation juridique du domaine de l'Etat et des collectivités territoriales dans notre pays. Il s'agit de donner la photographie des biens de l'administration publique du Mali. Cette étude passe naturellement par un aperçu historique des biens de l'Etat. Il sera notamment question de leur étude pendant la période précoloniale, coloniale et post-coloniale. Avant la colonisation, le domaine, tel que connu aujourd'hui, n'existait pas et le mode de détention et de gestion des biens était collectif. C'est la raison pour laquelle le colonisateur, lui même parlait, non pas de domaine mais bien plutôt, de propriété collective. La propriété individuelle existait certes, mais elle n'était pas très répandue et ne s'appliquait pas aux biens immeubles. Le colonisateur, une fois sur place, décidait, non sans opposition, de mettre en place le système expérimenté en Australie du Sud à savoir l'acte torrens. Pour lui, afin de développer l'agriculture et l'industrie de la nouvelle possession française, il faut nécessairement permettre la propriété individuelle de la terre, qui jusque là, ne pouvait faire l'objet d'appropriation privative. Les indigènes, qui voyaient du coup la perturbation de leurs habitudes coutumières s'y sont farouchement opposés. A l'accession de notre pays à l'indépendance, le problème est resté entier. Les textes coloniaux ont continué à régir le domaine jusqu'à l'adoption au Mali d'un code domanial et foncier en 1986 réaménagé en 2000 et 2002. De nos jours encore de nombreuses difficultés demeurent par rapport à la constitution et à la gestion de ce domaine qu'il soit public ou privé, qu'il appartienne à l'Etat ou aux collectivités territoriales.

Il ne fait pas de doute que le régime juridique des biens de l'administration publique au Mali, en soi, pose la problématique de la consistance et de la gestion du domaine des collectivités publiques. Il y'a lieu de se demander en quoi la consistance et la gestion de ce domaine sont-elles susceptibles de poser des difficultés à l'administration publique ? En effet, comme nous

le verrons plus loin, avant l'avènement des collectivités publiques sur le territoire actuel du Mali, aucun problème domanial ne se posait. Mieux, le domaine n'existait pas. Pour autant, il est évident que les communautés indigènes avaient leur propre organisation sociale. Cette organisation permettait une saine réglementation des activités des groupes sociaux. La gestion du domaine de l'actuel Mali, précédemment appelé Haut Sénégal et Niger, puis Soudan français, sera au centre de cette étude. Elle nous amènera à disséquer de façon sommaire le régime des biens de cette colonie d'un point de vue historique. Cette analyse nous aidera à comprendre les difficultés actuelles de gestion du domaine de l'administration publique. En outre, nous saurons véritablement pourquoi l'administration publique au Mali n'a pas une idée précise de son domaine public et même privé. Mais, naturellement pour gérer, encore faudrait-il constituer. C'est pour cette raison qu'avant d'évoquer la question de la gestion proprement dite, nous évoquerons la consistance du domaine de l'administration publique. Nous verrons si la constitution de ce domaine, depuis l'indépendance, est problématique tant il est vrai qu'ici à l'instar de la France d'aujourd'hui, l'administration d'Etat ne maîtrise pas totalement son domaine. Il est pourtant évident que la question d'organisation se pose en France avec moins d'acuité qu'au Mali. De même, pour ce qui concerne les collectivités locales, la consistance de leur domaine sera examinée. Nous ne perdrons pas de vue l'immaturation de ces collectivités publiques quant aux modes de gestion du domaine. Notre sujet pose bien évidemment la problématique de la consistance et de la gestion du domaine. Mais également, il pose la question de la consistance réelle des biens précoloniaux ainsi que celle de leur propriété. En effet, il s'agira pour nous d'analyser les différentes formes de propriété pendant la période concernée. Plus précisément, l'accent sera mis sur l'existence de la propriété des biens immeubles. Il sera aussi question de l'eau et plus généralement de la terre. Par ailleurs, il faut souligner que nous nous poserons la question de la propriété privée au sens de l'article 544 du Code civil. Cette dernière propriété est celle que la France a entendu expérimenter au Soudan Français dès le début de la colonisation. En effet, avant cette époque, les populations du territoire dont il s'agit trouvaient la terre et les eaux sacrées et insusceptibles d'appropriation privative. Ces "biens", au regard des indigènes de l'Afrique occidentale en général et du Soudan en particulier, pouvaient à la limite appartenir aux ancêtres, mais jamais aux vivants. Aussi, n'avaient-ils aucune valeur marchande. La France métropolitaine a voulu changer cela. Mais, cela passait naturellement par un régime législatif particulier. En effet, aucun décret, aucune loi même spécialement pris pour un groupe de colonies, n'était applicable avant d'avoir été promulgué par arrêté du gouverneur général. Ce droit de promulgation confèrait au gouverneur général de réelles prérogatives dans les colonies, prérogatives qu'il a utilisé parfois comme un véritable droit de veto. Les

luttres d'indépendance ont abouti, entre autres, à une certaine souveraineté. Malgré cette dernière, la problématique domaniale demeure. Elle ne trouvera de solution définitive, ni par l'appropriation des principes occidentaux, ni par l'adoption de nouvelles dispositions législatives, désormais, adaptées aux réalités sociologiques du pays. Des difficultés réelles de maîtrise et de gestion du domaine de l'administration publique persistent. Du coup, il est aisé de comprendre que ces questions posent également des problèmes de sécurité domaniale et foncière.

### **III/ Le plan de l'étude**

La domanialité des biens de l'administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels sera traitée en deux parties. En effet, la première partie sera consacrée à l'introduction de la notion de domanialité dans le droit malien avant l'indépendance. Nous y aborderons la consistance du domaine de l'Etat antérieurement à l'indépendance avant d'évoquer la gestion domaniale ou plutôt celle des biens de la période concernée.

La deuxième partie, par contre, aura trait à l'après indépendance. L'analyse portera sur la consistance du domaine de l'Etat du Mali et des collectivités territoriales dans un premier titre. Le dernier titre de cette partie sera relatif à la problématique de gestion du domaine de l'administration publique depuis 1960.



## **Première partie**

### **L'introduction de la notion de domanialité dans le droit malien avant l'indépendance**

Il importe de convenir ici aussi, à l'instar de la France d'hier et d'aujourd'hui, que « le régime juridique des biens dépend de ce que les choses inspirent aux hommes... Ce régime dépend également de la façon dont la société organise et réglemente leur utilisation ; c'est ainsi qu'il y a des biens dont l'utilisation est commune à la généralité des membres d'une société donnée, et des biens dont l'utilisation est réservée à certains membres de cette société » <sup>7</sup>. Pour bien aborder l'introduction de la notion de domanialité dans le droit malien avant l'indépendance, il faut distinguer au préalable deux périodes. Il s'agit tout d'abord de l'époque précoloniale, c'est-à-dire celle d'avant l'arrivée des Français, et ensuite de l'époque coloniale, c'est-à-dire le temps pendant lequel les Français ont entendu entreprendre une œuvre de civilisation au Mali. Il est aujourd'hui admis que les principes de l'organisation des rapports sociaux sont posés depuis fort longtemps, notamment à l'occasion de la domestication des animaux et de l'invention de l'agriculture<sup>8</sup>. Ces deux branches d'activité constituent l'une des raisons pour lesquelles (nous le verrons), la terre a suscité suffisamment d'intérêts pendant la colonisation. Albert Sarraut évoquait en la circonstance « le développement de l'agriculture et de l'industrie »<sup>9</sup>. Il sera donc question d'agriculture et d'industrie pendant l'époque coloniale. Mais, la période précoloniale a aussi connu l'agriculture. Cette agriculture précoloniale était bien évidemment une agriculture de subsistance. Elle constituait l'activité principale des populations de ce pays. Aussi, se posaient naturellement des questions de propriété ou plutôt de possession des terres agricoles. Chaque fois que cette expression de propriété sera utilisée, pour ce qui est de l'époque concernée, il s'agira en réalité de possession. La question de la gestion des biens immeubles se posait également comme nous l'analyserons plus loin, mais surtout, en détail.

Pour Maurice Delafosse, « les noirs ont de la propriété une notion analogue à la nôtre. Mais l'idée spéciale qu'ils se font de l'origine de la propriété, corroborée par leurs croyances religieuses, fait qu'ils n'admettent pas que des droits de propriété réelle puissent s'acquérir ni s'exercer sur le sol »<sup>10</sup>. Le travail est considéré ici comme la source de toute propriété. Delafosse ajoute que le travailleur s'approprie le résultat de son travail. Une fois acquis de la sorte, le droit de propriété peut s'exercer dans toute sa plénitude, et c'est ainsi que le propriétaire d'un objet peut le donner à qui bon lui semble, le vendre ou le transmettre en héritage. L'auteur affirme que « rien de pareil ne peut se présenter quand il s'agit de la terre :

---

<sup>7</sup> G. A. Koussigan, Droit des biens Encyclopédie juridique de l'Afrique, tome 5, Les nouvelles éditions africaines, 1987, p. 52.

<sup>8</sup> E. Le Roy, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Editions KARTHALA, 1991, p. 12

<sup>9</sup> A. Sarraut, exposé des motifs du décret du 23 octobre 1904, B.O.C (Bulletin officiel des Colonies) 1904, pp. 1048-1049

<sup>10</sup> M. Delafosse, Haut-Sénégal-Niger, Tome III, Les civilisations, Paris, G.P. Maisonneuve et Larose, 1972, pp. 6-7

nul homme, nulle collectivité humaine ne l'a fabriquée, même à l'origine ; elle ne saurait passer pour être le fruit d'aucun travail humain ». En fait, elle est considérée comme une divinité. « Elle s'appartient à elle-même et, par conséquent, n'appartient à personne »<sup>11</sup>. De par sa nature, elle ne peut même pas se donner véritablement. La terre ne peut pas, non plus, être prise, car, comme dit un proverbe de la Côte d'Ivoire « ce n'est pas l'homme qui possède la terre, c'est la terre qui possède l'homme »<sup>12</sup>. Cela ne veut nullement dire que la terre ne puisse être grevée d'aucune sorte de droit. En fait, il n'existe aucune parcelle de terrain utilisable qui soit sans maître aux yeux des indigènes. Mais, aucun de ces maîtres n'est propriétaire dans l'acception ordinaire de ce mot. Tous sont seulement des 'usufruitiers'. Il va de soi qu'ils ne peuvent aliéner un sol dont ils ont le droit d'user, sans avoir celui de le céder. Dans l'espèce, les détenteurs de ce droit restreint sont uniquement des collectivités et ils ne sauraient être des individus, sauf dans quelques régions où « l'influence musulmane est venue modifier la loi coutumière »<sup>13</sup>.

Pour la première époque une précision s'impose avant même d'entrer dans les détails des développements relatifs aux modes d'appropriation. En effet, avant la colonisation, le régime en vigueur est celui du droit coutumier. On sait, pour ce qui concerne le Mali, que ce droit coutumier se caractérise par son oralité. En fait, il n'y avait pratiquement pas d'écrit en Afrique en général et au Mali en particulier. Mais quelle définition peut-on donner à la notion de coutume ?

La coutume peut être définie comme une « une norme de droit objectif fondée sur une tradition populaire (consensus utentium) qui prête à une pratique constante, un caractère juridiquement contraignant ; véritable règle de droit mais d'origine non étatique (et en général non écrite) que la collectivité fait sienne par habitude dans la conviction de son caractère obligatoire... »<sup>14</sup>. D'un point de vue anthropologique, la coutume est considérée comme un ensemble de dispositions sociales cohérentes et transmises par la tradition, par opposition à la loi écrite édictée par une autorité politique. Quand au droit coutumier, il est l'ensemble des règles juridiques établies par l'usage, la tradition et ayant force de loi. Il est difficile de préciser en quelques mots, les limites qu'on entend donner à un exposé sur un sujet aussi vaste que celui des coutumes juridiques avant la colonisation. Cette étude porte sur les coutumes qui se sont transmises oralement à l'exclusion de celles qui s'appuient sur des

---

<sup>11</sup> Ch. Monteil, Les Bambaras de Ségou et du Kaarta, Paris, Editions G.P. Maisonneuve et Larose, 1977, p. 92.

<sup>12</sup> Proverbe de la côte d'Ivoire

<sup>13</sup> M. Delafosse, Haut-Sénégal-Niger, Tome III, Les civilisations, Paris, G.P. Maisonneuve et Larose, 1972, p. 96-98

<sup>14</sup> G. Cornu, Vocabulaire juridique, Presses universitaires de France, 8<sup>e</sup> Edition, 2007, p. 251.

écrits, tels le droit coranique ou encore le droit merina des Hova à Madagascar<sup>15</sup>. Les coutumes musulmanes comme les coutumes animistes sont d'inspiration religieuse. Bien que certains processus de la pensée juridique se retrouvent dans les deux ordres de coutumes, leurs fondements spirituels diffèrent. Ce qui nous intéresse ici n'est pas la coutume musulmane. Elle n'est pas l'objet de cette étude quand bien même il y sera fait allusion sur certains points. Au contraire de la coutume musulmane, les coutumes du Mali privilégiaient la conciliation. Elles étaient des usages et des rites, peu à peu observés par les populations. Elles étaient, plus ou moins, acceptées par ces dernières comme des règles de bonne conduite au sein de la société. Dans ces milieux qui ne connaissaient pas de tribunaux, l'ensemble de la collectivité se chargeait de rendre la justice. En tout cas, la justice était rendue au nom de la collectivité. Généralement, cet état de fait suffisait à forcer le respect de chacun pour la règle commune. L'individu ne se séparait pas du corps social. En effet, à la moindre tentative de s'en distinguer, le corps social tout entier réagissait pour le ramener à ses devoirs. La coutume était à la fois un droit civil, mais aussi et surtout un droit religieux, dont la violation entraînait des conséquences surnaturelles très redoutées. Elle garde encore ce caractère au regard de certaines populations du Mali. Il ne s'agit pas ici de faire œuvre de doctrine à proprement parler. En effet, vouloir connaître toutes les coutumes des populations du Mali est illusoire. Aussi est-il difficile de tenir des propos absolument incontestables. C'est pourquoi, d'un point de vue juridique, il n'a pas été donné trop d'importance à la coutume primitive. C'est la coutume vivante, celle qui se forme actuellement qui présente un véritable intérêt social. La coutume s'apprenait davantage comme une règle de bienséance, et comme un moyen de ne pas attirer sur soi l'attention des esprits malfaisants. En outre, il aurait fallu aux rédacteurs des coutumiers juridiques<sup>16</sup> pénétrer la vie profonde et intime des indigènes pour connaître et bien comprendre leurs coutumes. Malheureusement, ils n'ont en réalité connu que la vie superficielle des populations indigènes. La mauvaise connaissance des langues n'a pas, davantage, facilité les choses. Le plus souvent, il n'existe pas de mots dans la langue française qui traduisent correctement certaines expressions d'ordre juridique que le colonisateur, en fait, croyait discerner. L'étude des coutumes du Soudan précolonial exige de ne pas perdre de vue que l'individu ne compte pratiquement pas. La personne juridique est la famille, prise dans un sens très large. Cette famille, comme la gens romaine, est composée des descendants d'un ancêtre commun auxquels s'ajoutent les esclaves et les captifs de case. Il faut exclure la femme mariée qui continue d'appartenir à sa famille d'origine. Elle n'entrait jamais dans la

---

<sup>15</sup> Le terme hova désigne traditionnellement à Madagascar la plus importante subdivision du Peuple Merina. Le droit merina des hova était constitué de manuscrits.

<sup>16</sup> Documents rédigés par des administrateurs coloniaux en deux tomes en 1931, l'un pour le Sénégal et l'autre pour le Soudan. Ils retracent l'essentiel des pratiques coutumières des populations des pays concernés.

famille de son mari et ne pouvait prendre le nom marital. La personne juridique étant la famille, cette dernière pouvait-elle avoir un domaine au regard de la coutume ?

La question se pose de savoir si cette notion existe en droit coutumier au Mali précolonial ? Le domaine, tel que nous le connaissons de nos jours, n'a pas existé avant l'arrivée du colonisateur. Il s'agira, pour nous, d'évoquer, dans le premier titre de cette étude, la réception de la domanialité d'origine coloniale par le droit coutumier. Il sera donc question de biens et non de domaine. Cette précision est d'une grande importance. Les populations du Mali d'alors étaient régies par le droit coutumier. Ce droit, pour ce qui est des biens, réglemente les questions de propriété. On parle ainsi de clivage propriété collective et propriété privée. Les indigènes ont subi un choc avec le système colonial qui a importé une tout autre approche de la propriété. Cette approche est fondée, cette fois ci, sur un clivage public/privé. La notion de propriété collective ne pose aucun problème. Mais l'existence de la propriété privée a été longuement niée par différents spécialistes. Nous y reviendrons dans la section consacrée à cette étude. Ce qui est important de noter à ce niveau, c'est que pour la première période l'accent sera mis sur le droit coutumier. Nous verrons ainsi que ce droit ignore la problématique domaniale. En effet, l'essentiel de ce qui est considéré comme bien est la terre avant la colonisation. Or, ce bien, à cette époque, n'a pas de valeur marchande. On pense que « l'être humain ne saurait estimer la valeur d'une divinité, de son créateur »<sup>17</sup>. Elle ne peut être vendue parce que pour pouvoir vendre, les indigènes pensent qu'il faut au préalable être propriétaire. Or, la terre appartient aux ancêtres qui ont été les premiers à l'occuper. Précisément, la propriété pleine et effective de la terre résulte de la propriété coutumière par l'occupation première. Cette propriété est, elle-même, conférée par la succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective. Son attribution se fait alors par une autorité coutumière, ou par tout autre mode d'acquisition reconnu par la communauté. La terre avait un régime juridique uniforme. Ce régime était en harmonie avec les réalités socio-économiques de l'Afrique noire en général et du Mali en particulier.

La France décidait alors d'appliquer, dans la colonie du Sénégal et dépendances, les principes généraux du droit français. En l'occurrence, il s'est agi de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 544 du code civil français. Cet article dispose, en effet, que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Il y a là une volonté désormais affichée d'introduire le concept de propriété privée des biens immeubles jusque là "inexistant" dans ces contrées africaines. Mais, force est de reconnaître que la notion occidentale de la propriété

---

<sup>17</sup>J. Chabas, Le régime foncier coutumier en Afrique occidentale française, Annales africaines, 1959, p. 14.

privée n'en existait pas moins. Certains biens essentiellement mobiliers faisaient l'objet de cette dernière propriété. Après les épreuves de conquête, le colonisateur a clairement précisé ses ambitions. Il procède aussitôt à l'expérimentation de nouveaux principes de domanialité publique. Mais puisque l'Etat, à l'instar de ce qui existe dans la Métropole, a aussi besoin de domaine privé, il procède à ce qui peut être considéré comme une spoliation. Plus clairement, en vue de la constitution de son domaine privé dans la colonie du Soudan, le colonisateur a spolié les indigènes de leurs biens immeubles.

**Titre I : La réception de la domanialité d'origine coloniale par un droit qui l'ignorait**

Pendant longtemps, les juristes ont abandonné aux ethnologues l'étude des droits traditionnels. Au départ, ils ont eu la tentation de rejeter les coutumes en dehors de leur domaine comme une sorte d'anarchie, de non réglementation. En vérité, on peut aisément remarquer qu'ils étaient eux-mêmes prisonniers d'une approche purement occidentale. Ils avaient du mal à percevoir l'existence, dans les coutumes négro-africaines en général, des règles de droit. De leur point de vue, extraire l'impératif juridique de pratiques sociales qui mêlent « le sacré au ludique, l'économique au politique »<sup>18</sup>, paraissait difficile. Ils étaient véritablement déconcertés face à ces modes de régulation. Ces modes de régulation, en fait, fondaient les normes de comportement sur une interprétation mythique du cadre social. Il faut accepter de vivre avec le concept de l'existence de génies à l'origine de tout fait social. C'est ainsi que « tributaires d'une conception individualiste du droit, les juristes occidentaux étaient choqués par des systèmes dans lesquels l'homme n'existe que par et pour sa collectivité, et qui visaient avant tout à protéger et à garantir la cohésion du groupe, à l'insérer dans son environnement »<sup>19</sup>. Nous remarquerons avec G. Conac que « non seulement l'histoire et le rôle du droit sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre, mais encore les politiques peuvent être très changeantes au sein d'un même Etat »<sup>20</sup>.

La colonisation, en vérité, avait une mission de civilisation. Ce concept est d'ailleurs aujourd'hui encore d'actualité. En effet, la France métropolitaine a estimé que les populations au sud du Sahara ont un besoin d'apprentissage de la culture occidentale. Pour ce faire, il fallait naturellement introduire la notion de propriété individuelle. Certains ont pensé plutôt que « la France cherchait à compenser ses pertes en Europe par des gains outre-mer... »<sup>21</sup>. Il importait alors de mettre en place un système juridique permettant l'accès des colons et d'autres citoyens à la propriété au sens du Code civil Français. Cette propriété, au sens du Code civil, existe-t-elle dans la nouvelle colonie du Soudan ou devait-elle être créée? Etait-il alors opportun de donner un même contenu au domaine ici et en France métropolitaine ? Ou alors fallait-il créer d'autres modes d'appropriation domaniale pouvant permettre au futur Etat d'accéder à la propriété publique et privée au Soudan ? Pour ce faire, il fallait apprendre aux indigènes de nouveaux modes de vie compatibles avec la nature humaine. Cela passait naturellement par l'établissement d'un arsenal juridique. Il fallait remplacer juridiquement les modes d'appréhension coutumiers des biens (chapitre I) par un mode occidental qui introduit

---

<sup>18</sup> G. Conac, La vie du droit en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne, Economica, 1980, p. 6

<sup>19</sup> G. Conac, La vie du droit en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne, Economica, 1980, p.8.

<sup>20</sup> G. Conac, La vie du droit en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne, Ibid, p. 9.

<sup>21</sup> C. Hayes, in L'Afrique sous domination coloniale, Histoire générale de l'Afrique, Présence Africaine / Edicef/ Unesco, Edition abrégée, 1989, p. 44.



la notion de domanialité avec ses avantages et ses inconvénients comme nous le verrons (chapitre II).

## **Chapitre I : L'ignorance de la problématique domaniale par le droit coutumier**

Avant d'entrer dans les détails de l'inaliénabilité des terres soudanaises, il importe de se poser la question de savoir si leur aliénation s'imposait. L'aliénation de la terre était-elle nécessaire ? Devait-on, ou pouvait-on en être propriétaire au sens des dispositions précitées du Code civil Français ?

Pour répondre à ces questions, nous ferons allusion à un ouvrage qui a suffisamment traité le sujet. Il s'agit de 'The Ibo Law Property'<sup>22</sup>. Cet ouvrage constitue d'après certains auteurs comme Kouassigan, l'étude la plus complète qui ait jamais été réalisée sur les droits fonciers en Afrique. Samuel Chinwuba Obi, avocat d'origine nigériane est, en effet, parfaitement informé sur ces questions. Pour lui, « il est vrai que dans certaines parties de l'Afrique la vente de la terre est inconnue. Mais ce n'est pas la même chose que de dire qu'« elle est interdite par la loi »<sup>23</sup>. Cela peut signifier seulement que jusqu'à présent il n'y a eu aucune raison économique de vendre la terre. Aussitôt que « les raisons ont changé, l'Africain n'a pas tardé à faire l'usage le plus extensif de sa terre, au besoin en la vendant »<sup>24</sup>. Cette conception s'applique-t-elle à la terre au Soudan avant la colonisation ? La réponse à cette question est fort simple. Ici ce ne sont, véritablement, pas les raisons économiques qu'il faut mettre en avant pour expliquer l'absence d'abus dans la propriété immobilière. La terre est simplement divine, elle est sacrée. C'est là essentiellement la raison pour laquelle elle n'est pas 'vendable' à l'époque concernée.

La société malienne précoloniale est organisée de telle sorte qu'elle ignore les problèmes domaniaux. Cette ignorance de la problématique domaniale s'explique aisément par l'inexistence de valeur marchande de la terre. Il ne faut pas aussi perdre de vue l'importante superficie disponible eu égard à la faible densité de la population. Bref, il y en avait suffisamment pour toutes les communautés vivant sur le territoire. La terre et les fleuves appartiennent aux ancêtres. Ils doivent être conservés et transmis aux générations futures sur des bases coutumières. Le droit coutumier comprend les coutumes autochtones des communautés traditionnelles. Chaque groupe ethnique du pays a développé son propre système juridique coutumier. A la différence des habitudes et rites sociaux ordinaires, ces règles s'accompagnent de sanctions locales en cas de non-respect. Pour la plupart, ces règles ont un caractère tacite.

Les droits coutumiers ne sont donc pas uniformes dans tous les groupes ethniques. Les différences peuvent être liées à divers facteurs tels que la langue, la proximité, l'origine,

---

<sup>22</sup> S.N.C. Obi, The Ibo law of property, in Alain Testart, [www.Cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_p.217](http://www.Cairn.info/load_pdf.php?ID_p.217)

<sup>23</sup> En fait de loi, il s'agit en réalité de règles coutumières. Ces règles coutumières peuvent être considérées comme des lois d'aujourd'hui sauf qu'elles n'étaient pas écrites.

<sup>24</sup> S.N.C.Obi, The Ibo law of property, in Alain Testart, [www.Cairn.info/load](http://www.Cairn.info/load), p. 219.

l'histoire et la structure sociale. Par exemple, le système de droit coutumier d'un groupe ethnique dans une ville peut être différent de celui d'une ville voisine, même si les deux groupes parlent la même langue. Pour certaines de ces raisons, on a pensé que les coutumes ne sauraient être des règles de droit. Le professeur Alliot « ne conteste pas que la coutume négro-africaine puisse être qualifiée de droit mais, par une sorte de constat d'impuissance, il estime que c'est un droit qui échappe à l'analyse juridique »<sup>25</sup>. Dans tous les cas, le but recherché est la cohésion du groupe. Le droit coutumier ne vise pas à dégager une règle d'exécution immédiate applicable à tous.

Comment discerner le droit coutumier parmi les autres phénomènes culturels ? Le droit coutumier est-il lui-même un phénomène culturel avant d'être une règle de droit impérative ? Il convient de tenter de le définir et d'en analyser la notion. Ce droit sera examiné dans sa situation traditionnelle, c'est-à-dire la situation de la période précoloniale. Il est quand même important de remarquer la persistance du droit coutumier pendant la période coloniale et même bien après. Mais avant, donnons-en un aperçu général en tant que règle de droit. La coutume est une des sources de droit, une règle non écrite constituée par la réunion de deux éléments.

Tout d'abord, il faut que certains actes se répètent pour conduire à l'adoption de comportements précis. Cette répétition d'actes constitue l'élément matériel. A la suite de cet élément il y a l'élément juridique ou psychologique. Ce dernier élément se compose de trois aspects. Le premier aspect est la conviction que l'usage répété constitue une règle de droit. Le deuxième aspect est la croyance au caractère obligatoire de l'acte. Il y a enfin le dernier aspect qui est le consensus autour de l'acte. Le droit traditionnel ou coutumier constitue donc l'ensemble des règles de droit régissant la vie de personnes qui ne sont pas soumises à un statut de droit moderne. Les coutumes sont les usages de chaque groupe de personnes, de clan, tribu, d'ethnie. Ces usages se perpétuent dans le temps et se transmettent de génération en génération. Beaucoup de monographies sont consacrées aux règles coutumières. Leur analyse nous a permis d'être confortés dans la conviction de l'existence de nombreux droits coutumiers et de la classification de ces droits. Les coutumes juridiques du Mali précolonial peuvent être classées en deux catégories. Les premières sont relatives aux populations fétichistes (bambara, malinkés etc.). Les secondes coutumes juridiques concernent les populations musulmanes (toucouleurs, sarakollés, maures etc.)

Pour ce qui concerne les populations fétichistes, les coutumes ont été transmises par la tradition orale. C'est le cas, comme ce sera évoqué en détail, des coutumes bambara, peuhl et

---

<sup>25</sup> G. Conac, La vie du droit en Afrique, Actes du colloque de la Sorbonne, Economica, 1980, p.9.

dogon. Les peuples fétichistes font appliquer les dispositions coutumières par les chefs de villages ou encore par les personnes d'un certain âge ou d'une certaine maturité. Le grand âge est symbole de sagesse. Amadou Hampâté Bah<sup>26</sup> disait d'ailleurs qu'« en Afrique, un vieillard qui meurt est une bibliothèque qui Brûle »<sup>27</sup>. Cette assertion met l'accent sur l'importance de l'âge ainsi que sur le rôle de l'oralité. Elle signifie aussi que les vieillards ont le monopole de la tradition.

Par contre les coutumes des populations musulmanes procèdent du Coran ou des préceptes tirés des explications et des décisions données par le Prophète. Ainsi, pour l'application des recommandations du Prophète, il est fait recours aux Cadis comme c'est encore le cas principalement dans les régions de Tombouctou et de Nioro du Sahel, respectivement au nord et à l'est du Mali. Avant donc la pénétration coloniale, le droit n'est pas érigé en catégorie distincte. En effet, aucun acte n'indique que telle ou telle règle de conduite est obligatoire pour tous. Certes, des mesures administratives ont parfois été prises comme c'est le cas du « Kurukan fuga »<sup>28</sup>. Le « Kurukan Fuga » met un accent particulier sur le rôle du chef dans la communauté villageoise. En effet, à la suite de la victoire du « Mandé »<sup>29</sup> sur le « Sosso » en 1236, l'Empire du Mali s'est doté d'un « Serment ou Charte du Mandé » ou encore « Charte du Kurukan Fuga ». La charte ou le serment dont s'agit porte le nom du plateau où s'est tenue l'assemblée du peuple, comparable d'après Abdoulaye Sékou Sow, à « l'Agora de la Grèce antique ». Les fonctions judiciaires ne sont pas exercées par des juges distincts du chef. Les populations, elles mêmes, font difficilement la distinction entre les règles de droit et les autres règles de conduite en société. Aussi, la notion de droit est un concept analytique que l'observateur lui-même introduit.

Les sociétés précoloniales maliennes imposent des règles de conduite à leurs membres. Elles en assurent en outre leur observation par des sanctions. Lorsque la sanction est imposée par l'autorité politique, ce qui implique le recours à la coercition, la règle est juridique. Par contre si la sanction est du ressort des êtres surnaturels, cela veut dire que la règle est religieuse ou magique. Par ailleurs, si la transgression fait naître un sentiment de culpabilité, la règle relève de la morale. Enfin, si la transgression suscite des autres membres du groupe une réaction de moquerie, il y a manquement à la politesse ou à la bienséance. Le critère de la sanction facilite la délimitation du domaine du droit coutumier sans pour autant le définir. Le droit coutumier peut aussi connaître les notions de propriété. Mais de quelle propriété s'agit-il, y avait-il des

---

<sup>26</sup> Ecrivain, historien et traditionnaliste malien (1901-1991), il fut l'un des principaux défenseurs de la culture orale en Afrique et l'un des premiers à la transmettre par écrit.

<sup>27</sup> A. H. Bah, AMKOULEUL, ou l'enfant peul, Mémoires, Edition Actes Sud, 1992, p. 268.

<sup>28</sup> A. S. Sow, L'Etat démocratique républicain, La problématique de sa construction au Mali, Ed. Grandvaux, 2008, p.7.

<sup>29</sup> Y. T. Cissé, La charte du Mandé et autres traditions orales du Mali, Edition, Albin Michel, 2003, p. 47.

biens à cette époque ? Quelle était la consistance des biens susceptibles de propriété coutumière ? Tous les africanistes sont unanimes sur l'existence d'une parfaite harmonie dans l'organisation de la société. Il est évident que la mise en œuvre de cette organisation a été, dans certains cas, problématique.

**Section I : La propriété coutumière est-elle uniquement collective ?**

La société malienne précoloniale est caractérisée par l'animisme et le communautarisme. L'espace est organisé à partir de lieux particuliers. Ces lieux sont les sièges de divers pouvoirs sur les génies, les eaux, les terres, les arbres ou les hommes. Les distinctions fonctionnelles permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers. La société, à la même époque précoloniale, a aussi connu des événements majeurs. Parmi ces événements, nous pouvons citer l'avènement du royaume bambara de Ségou, la "Diinna" de Sekou Ahmadou ou encore l'invasion marocaine. Cette dernière a mis fin au Royaume Songhaï. Et dans ce dernier royaume, on sait que l'appropriation des espaces de pâturage se fit sur la base de l'ouverture du premier puits sur l'espace pastoral. Selon ce droit, le premier à ouvrir un puits dans un espace pastoral est, de facto, propriétaire de cet espace sur un rayon de 20 à 40 kilomètres. Ceux qui, par la suite, voudront s'installer, doivent respecter les limites territoriales du premier occupant. Ils doivent creuser leur puits à, au moins, 20 kilomètres du premier puits. C'est ainsi qu'ont été occupées les vastes étendues du nord Mali. Nous ne nous étendrons pas sur cette invasion marocaine qui n'est pas l'objet de cette étude. Il est vrai qu'avec le système mis en place à l'occasion de cet événement on a assisté à l'apparition des seigneurs féodaux « latifundistes »<sup>30</sup>. Il s'agit de détenteurs de domaines importants dans la zone. Mais étaient-ils propriétaires au sens juridique de l'expression ? La propriété, « du latin, *proprietas*, de *proprius* : propre, sans partage, de *proprivo*, pour un particulier, privé »<sup>31</sup> « est le droit d'user, de jouir et de disposer de quelque chose de façon exclusive et absolue sous les seules restrictions établies par la loi ». Cette signification de la propriété existe aussi au Mali précolonial. Cependant, il faut noter que cette signification de la propriété n'est applicable qu'à un certain nombre de biens mobiliers, de façon générale. Pour ce qui est des biens immobiliers et notamment la terre, la possibilité d'en disposer est inexistante. Cela nous amène à nous poser la question de savoir si véritablement la terre, ici, doit être considérée comme un bien au sens aujourd'hui donné aux immeubles. Un bien, on le sait, désigne un objet, et s'oppose la plupart du temps à la notion de service, qui est immatériel. La réponse à cette question est, de notre point de vue, négative. Elle était plutôt un génie ou une divinité qui, loin d'être un bien, procure aux hommes les moyens leur permettant de vivre. En effet, la terre est « mère nourricière »<sup>32</sup>. Elle est comparable à une femme, parce que comme cette dernière, elle donne la vie. « Elle est une divinité qui fait

---

<sup>30</sup> G.A. Kouassigan, Les biens, Tome 5, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982 p. 92.

<sup>31</sup> G. Cornu, Vocabulaire juridique, Presses universitaires de France, 8<sup>e</sup> Edition, 2007, p. 734.

<sup>32</sup> A. Rochegude, Le droit de la terre au Mali, Thèse, Université de Paris I, in La question foncière au Mali, Revue trimestrielle de l'Université Mande Bukari, n°9, 2007, p. 14.



l'objet de cultes périodiquement renouvelés »<sup>33</sup>. Elle n'appartient à personne en privée et appartient à tous sans exception aucune. C'est dire que l'individu face au groupe ou à la communauté est insignifiant. Le travail est le seul moyen qui permet aux hommes d'acquérir des biens alors même que ce travail est effectué au nom et pour le compte de la communauté villageoise ou familiale. La propriété était donc collective. En conséquence, ce qui importe pour nous de noter à ce niveau c'est que, qu'ils soient immobiliers (paragraphe I) ou mobiliers (paragraphe II), les biens font l'objet de propriété collective.

---

<sup>33</sup> B. Sow, L'acquisition de l'habitat urbain au Mali, Thèse 2000, Université de Montpellier I, p.14

**Paragraphe I : les biens immobiliers objet de propriété collective**

Toute société établit un rapport avec son environnement physique notamment la terre, l'eau, le ciel. Pour les juristes et même pour les ethnologues occidentaux, les droits sur la terre faisaient l'objet d'une stratification schématique ou d'une superposition dont les divers éléments sont interdépendants. Divers ordres hiérarchisés ont du coup autorité sur le sol comme nous le verrons par ailleurs. Nous verrons la notion de « dugu tigi, matigi ani jitigi »<sup>34</sup> (maître de la terre, des hommes et de l'eau). Avec l'installation des royaumes bamanan, les "fama", rois et seigneurs féodaux, ne se confondent plus avec les maîtres de la terre et les chefs religieux qui étaient animistes. Là encore, c'est la notion de possession qui prévaut et non pas celle de propriété. Pour saisir la réalité du droit coutumier malien de la terre, il convient de se départir des concepts occidentaux. En effet, au droit de tradition romaniste et du Common law, s'oppose l'aspect vécu et oral de la coutume. A l'individualisme du Code civil Français s'oppose la solidarité du groupe résultant de la tradition. Enfin, à la laïcité du droit moderne s'oppose la nature religieuse de la coutume. En vérité, le problème fondamental que suscite l'analyse du droit coutumier de l'eau et de la terre est celui de la détermination de la nature juridique des droits exercés collectivement par les populations en un lieu donné. Dans la recherche de solution, on se rend assez aisément compte de l'inaptitude des mécanismes du droit moderne à traduire la physionomie véritable de ces droits. Autrement dit, le droit moderne est incapable de déterminer leur nature juridique. Il faut alors recourir à la religion pour fixer les contours du droit coutumier. Une analyse rigoureuse de cette dernière permet de mettre en lumière un certain nombre de principes. Il importe d'admettre l'appartenance de l'eau et de la terre à des divinités ainsi que la reconnaissance de simples droits d'usage aux humains. La propriété des divinités sur l'eau ou la terre procède de la religion animiste qui considère les deux éléments comme sacrés et inaliénables.

En fait de biens immobiliers susceptibles de propriété collective, l'accent sera mis sur les biens fonciers et principalement sur la terre dans les coutumes bambara (I), peuhl (II) et dogon (III). Nous verrons donc que les régimes coutumiers précoloniaux ont été davantage fixés par la culture et la religion. Les droits fonciers sont liés au droit à la nourriture, au travail et à divers autres droits humains. Dans bien des cas, le droit à la terre est lié à l'identité de la communauté, à son mode de vie et donc à sa survie même<sup>35</sup>. Le foncier doit être entendu de la manière la plus large qui soit. Il s'entend du sol, de son dessus et de son dessous. Il s'agit de la terre, des forêts, des pâturages, des eaux superficielles, des eaux souterraines, de la faune et des ressources minières. Toutes les ressources qui existent à l'état de nature et celle à la création de laquelle la main de l'homme a contribué. Mieux, toutes les activités économiques

---

<sup>34</sup> M. Sarr, Banconi et son quartier illégal, Thèse de géographie, Université Paris I, 1980, p. 135,

<sup>35</sup> [Www. gret. Org/edr/ foncier afrique.htm](http://www.gret.Org/edr/foncierafrique.htm)).

qui ont comme support le sol et ses accessoires sont concernées. Il ressort donc que le foncier se présente comme un phénomène social. Les populations de toutes les ethnies du Mali précolonial étaient imbriquées dans le même système de production reposant sur l'agriculture, l'élevage et la pêche. Elles s'accordaient sur l'idée d'une répartition équitable des biens essentiels (terre, eau, pâturages). Aussi, cet objectif ne peut être détaché du sacré. A ce caractère sacré, bien entendu, s'ajoute un autre aspect à savoir le caractère juridique des droits fonciers coutumiers. En effet, les deux notions ne sont pas antinomiques. Le droit et la religion marquent toute la vie traditionnelle du Mali avant la colonisation. Il n'y a pas dichotomie en la matière entre le juridique et le religieux. Il s'agit plutôt de deux niveaux différents d'une mentalité qui se complète dans la mise en œuvre d' « un phénomène social total ».<sup>36</sup> Ainsi, le juridique et le sacré apparaissent comme étant les deux pôles d'une même réalité. Cette réalité est unique. Elle trouve son expression, à la fois, dans un commerce avec les puissances surnaturelles et dans un commerce avec les humains. La norme coutumière présente donc un aspect bipolaire : elle est sacrée d'un côté et juridique de l'autre. L'examen du droit coutumier des trois ethnies va corroborer nombre d'assertions évoquées plus haut.

### **I/ En milieu bambara**

Avant d'évoquer les détails des modes de détention des biens immobiliers, il convient d'analyser la société bambara en fonction des catégories sociales et en fonction des liens familiaux. Après cet examen préliminaire, nous aborderons la situation des biens immobiliers chez les bambaras. Il ne faut pas perdre de vue qu'il y a chez les bambaras ce qu'on appelle les divers groupes sociaux. Ces groupes ont fait, eux aussi, l'objet de divisions internes. C'est ainsi qu'en tête se trouvaient les "ton-tigui" (de ton : association et tigui : propriétaires, maîtres), c'est-à-dire les nobles qui comprenaient les "mansa-blon dalakaou" (ceux qui appartiennent à la famille régnante) et tous les autres "yèrèwolo" (nés d'eux-mêmes) c'est-à-dire ayant une ascendance noble. Ensuite, venaient les "Nyamakala" (gens de castes) comprenant les "noumous" (forgerons), les "lorho" (artisans du cuivre) les "koulé" (artisans du bois) les "garanké" (cordonniers et bourreliers), les "diali" ou "dyeli" (griots) et les "finah" (bardes religieux). Enfin les "dyon" (esclaves) qui comprenaient la catégorie des "ton-dyon", celle des "wollosso", esclaves nés dans la famille du maître et dotés d'un statut particulier et celle des "dyon-fing" (esclaves de traite)<sup>37</sup>.

Par ailleurs, la cellule de base de cette société est la famille étendue. Cette entité peut être définie comme l'ensemble des personnes descendant du même aïeul et vivant dans le même "so" ou "dou" (concession, ensemble de constructions entourées d'une enceinte et dotées

---

<sup>36</sup> Litiges fonciers au Mali, Doctrine et jurisprudence, 2<sup>e</sup> Edition, Ministère de la Justice, Bamako, 1997, p. 22.

<sup>37</sup> B. N'diaye, Groupes ethniques du Mali, Editions populaires Bamako, 1970, p. 102.

d'une seule porte). Cette famille étendue a pour nom'' blon-da'' et est placée sous l'autorité du ''Fa'' qui est l'aîné des hommes de la famille. Il est peut être nécessaire de remarquer qu'une femme quel que soit son âge ne pouvait être chef de famille. Il faut aussi ajouter que chaque famille restreinte était dirigée par le père de famille. Le ''sotigui'' était à la tête de la famille étendue. A la tête du village, il y avait le ''dougoutigui'' ou chef de village. Quand au ''fama'', il commandait toute la collectivité. Il veillait à l'application de la coutume et rendait la justice. Il assurait par ailleurs la sécurité publique, commandait ''l'armée'' et décidait de la guerre. Enfin, il ordonnait les travaux d'intérêt public et administrait les biens communs dont fait partie la terre.

## **A / Histoire des bambaras et mystique de la terre**

### **a/ Histoire foncière**

Ici nous nous consacrerons à l'étude du droit coutumier d'une des plus importantes ethnies du Mali. En effet, la majorité des maliens est bambara. Ils appartiennent au groupe plus large des mandingues ou ''madinkas''. Ils sont un peu partout en Afrique de l'ouest. Les bambaras dominent la société malienne. Ils sont dans tous les secteurs d'activité de la vie économique du pays. Leur langue est parlée par plus de 80 pour cent de la population malienne. ''Ban-mâna'' (de Man : refus et mâna : maître) signifie celui qui n'a pas accepté la domination. Il est appelé sous le vocable de bambara que le colonisateur lui a donné. Les bambaras ne constituent pas une unité politique. Cette population se compose de clans qui se revendiquent d'ancêtres communs réels ou imaginaires. On les rencontre un peu partout sur le territoire et même au-delà des frontières du Mali actuel. A l'origine, les musulmans et en particulier les toucouleurs, avec à leur tête Al hadj Omar Tall, ont désigné sous ce vocable tous les animistes ou du moins les non-Mahométans du Mali. La majeure partie des bambara se trouve au centre Est et à l'Ouest du pays. Ainsi, ils sont repartis entre les régions de Ségou et Niono (delta central du Niger), du BéléDougou (cercle de Kolokani au nord de Bamako limitrophe de la zone sahélienne). Ils sont également dans les régions de Koulikoro, Kayes et Sikasso. En réalité, les hypothèses relatives à l'origine des bambaras sont nombreuses. Généralement, la tradition les fait venir du Mandé. Ce pays englobait l'extrême sud-ouest du Mali, le nord-est de la Guinée et le nord-ouest de la Côte d'Ivoire. La droiture est un principe fondamental régissant la société bambara. Ceci a son importance et nous nous en rendrons compte. Les structures sociales dans la société sont bien implantées. Les forgerons, les ''numu'', forment un groupe à part, seuls autorisés à réaliser des objets sacrés comme les masques ou autres ''komo'' qui lient les hommes à leurs ancêtres. Ces masques souvent fixés au sol constituent des biens collectifs inaliénables.

« Les bambara appartiennent, on le sait, à la grande famille Mande qui comprend comme races principales :

1 – les soninké (ou encore sarakollé ou séréwoullé, quoique Soninké soit leur vrai nom)

2 - les malinkés ou mieux malinké

3 – les dyoula ou mande-dioula

4 – les soussou ou soso ou dialonké

5 les bambaras (objet de notre étude)

6 - les weî ou wai (du Libéria) »<sup>38</sup>.

Bien qu'ils aient une origine commune, comme l'atteste l'étude de Bocar N'diaye, les bambaras se sont séparés en clans. Ces clans constituent autant d'unités sociales dotées chacune de son propre système juridique. Ce système est fondé sur un certain nombre de points communs. Il en va de même de toute l'organisation sociale bambara. Louis Tauxier a pu ainsi dire que « chez les Samaké, comme chez tous les 'Ban-mâna', l'unité sociale est la famille indivise agnatique groupant un ensemble de familles réduites dont les chefs se reconnaissent un ancêtre commun »<sup>39</sup>. Il convient de remarquer que l'histoire la plus connue de ce groupe ethnique commence à partir du XVII<sup>e</sup> siècle. C'est précisément à cette période que vont commencer à se constituer les royaumes Bambara. Ainsi, sur les deux rives du fleuve Niger, on voit apparaître les prémisses de ces royaumes avec pour capitale Ségou sur la rive droite, et Sounsana sur la rive gauche. Le royaume de Ségou va se développer et s'étendre jusqu'en Guinée sous la dynastie des Coulibaly puis des Diarra. Il disparaîtra avec l'arrivée des Français après s'être affaiblis par des luttes diverses contre notamment les toucouleurs d'El Hadj Omar, les peulhs du Macina et les bambaras du Kaarta. Ce groupe ethnique manque, certes, d'homogénéité, mais, outre la langue qui forme sa caractéristique, il possède un fond de coutumes communes à ses membres, du moins, pour les grandes lignes. Il est, par exemple, admis dans les différentes coutumes bambara que toute activité économique est placée sous le signe des esprits surnaturels qui commandent leur succès. Aucune activité digne de ce nom (mariage, baptême, circoncision, culture) n'est entreprise sans une consultation préalable des génies. Ce sont ces derniers qui les organisent. Ces consultations sont l'œuvre de géomanciens ou 'bougouridalaw'. Il s'agit de prêtres qui communiquent avec les génies et leur demandent les dispositions à prendre par rapport à telle ou telle activité.

---

<sup>38</sup> B. N'diaye, Groupes ethniques du Mali, Editions populaires Bamako, 1970, p. 92.

<sup>39</sup> L. Tauxier, Histoire des Bambara, Paris, 1942, p. 27. Voir aussi, pour approfondir cette étude sur les Bambara, Les Bambara de Ségou et du Kaarta, Charles Monteil, Paris, G-P Maisonneuve et Larose, Editeurs, 1977.

Ces génies sont selon les cas ceux de la terre, du ciel ou de l'eau. Il y a donc un impact quasi absolu du mystique sur l'homme.

#### **b/ Impact du mystique sur les Bambaras**

La soumission de l'homme aux esprits traduit la volonté d'établir une harmonieuse relation avec la nature. La terre, pour ce qui la concerne, « n'échappe pas à ce foisonnement métaphysique qui semble investir tous les secteurs de la vie »<sup>40</sup>. Pour M. Dembélé, « la terre est généralement considérée comme la propriété des puissances surnaturelles qui ont présidé à sa formation et qui continuent à la conserver, à la féconder, à la fructifier »<sup>41</sup>. La nature est douée d'un esprit dynamique au même titre que les humains. Les forces de cet esprit moteur agissent sur les éléments (air, vent, feu...) et les corps naturels, par l'intermédiaire de divinités invisibles, dans le sens du bien et du mal. Il n'y a pas d'interruption réelle et définitive entre la vie et la mort. En effet lorsque les vieillards meurent de mort naturelle, leur esprit est censé rejoindre les divinités invisibles. Finalement, leur réincarnation dans un enfant fait qu'ils continuent de participer activement à la vie du groupe. En général les esprits des ancêtres morts sont censés intercéder en faveur des collectivités et des vivants. C'est la raison pour laquelle un culte leur est voué à travers des cérémonies familiales, villageoises. Les esprits dont il est question sont désignés sous le vocable de 'AMMA' chez les dogons, 'KLE' chez les mynianka et 'Ngala', ou 'Faro' ou encore 'Pemba' chez les bambara. Kouassigan trouve d'ailleurs qu'ils se manifestent « à travers les divinités secondaires et l'homme noir en vénérant ses fétiches est persuadé d'adorer le Maître dont les divinités ne sont que les représentants fidèles, il sait que celles-ci ne sauraient, ne pourraient rien sans cela »<sup>42</sup>. Cheikh Anta Diop, dans le même ordre d'idées soutient, à juste raison qu'« ici, la terre était une divinité, symbole de fécondité, de régénération et source de vie (comme l'eau), elle s'identifiait à la mère de l'humanité.»<sup>43</sup>. Ce caractère divin de la terre implique qu'elle ne peut faire l'objet d'appropriation privée. La terre « ne se vendait pas, ne se troquait pas, ne se gageait pas, ne se partageait pas ; elle demeurait une propriété sociale collective. Aussi est-il aisé de comprendre que le régime féodal tel que connu en Europe précapitaliste et qui a pour fondement entre autres une appropriation privée de la terre, ne pouvait exister »<sup>44</sup>. La terre est considérée comme source de toute vie. « Les grottes apparaissent comme des temples par l'intermédiaire desquelles l'homme pénètre dans le ventre de la terre »<sup>45</sup>. L'arbre est aussi

---

<sup>40</sup> B. Sow, L'acquisition de l'habitat urbain au Mali, Thèse 2000, Université de Montpellier I, p. 17.

<sup>41</sup> K. Dembélé, Sociologie politique des paysans du Mali, Thèse, Paris X, 1970, p. 36.

<sup>42</sup> G.A. Kouassigan, L'homme et la terre, Thèse, Toulouse, 1962, p.114

<sup>43</sup> Ch. A. Diop, L'Afrique noire pré-coloniale, Présence africaine, Paris 1960, et Edition revue de 1987, pp.45 et 46.

<sup>44</sup> Ch. A. Diop, L'Afrique noire pré-coloniale, Présence africaine, Paris 1960, et Edition revue de 1987, p.47

<sup>45</sup> K. Dembélé, Sociologie politique des paysans du Mali, Thèse, Paris X, 1970, p. 43

l'objet de culte, il peut être "Dasiri" du village (baobab, caïlcédrat, fromager, balazan, tamarinier). On voue un culte à ces arbres car ils sont censés être le siège du génie protecteur. C'est là que se tiennent les assemblées religieuses. Les hommes initiés s'y mettent à l'abri des regards indiscrets de non initiés.

Nous avons fait allusion à la terre comme mère de l'humanité. Qu'en est-il du père de l'humanité dans la coutume Bambara ? Ce père, s'il existe, est-il également propriété collective ? Pour répondre à cette question d'importance, il faut dire qu'aux yeux des populations bambara et des autres du Soudan avant la colonisation et même pendant la période coloniale, l'humanité a bien un père. Le père est le ciel. Il s'agit d'une autre divinité. Les deux divinités s'accouplent par l'intermédiaire de la pluie pour donner naissance à la végétation qui nourrit "l'humanité". En effet le statut de bien marchand de la terre est inexistant. Cette dernière n'est pas susceptible d'appropriation privée, elle est communautaire. La terre est d'après G. Madjarian « le support et le médiateur d'une communauté entre générations, entre vivants et invisibles ». Ainsi, le principe traditionnel est "l'interdit d'aliéner". Il s'agit en réalité pour ce principe « d'éviter que la terre ne devienne étrangère à la communauté, ou plus exactement la communauté étrangère à ses racines et à son liant »<sup>46</sup>.

La terre, certes, appartient aux dieux et aux ancêtres, mais elle est, comme cela a été déjà dit, source de vie. C'est un instrument qui procure à l'homme les moyens de sa subsistance. La terre est « mère nourricière » comme la femme. M. Sow ajoute que « nombre de rites agraires témoignent d'une communauté magique entre le phénomène mystérieux de la fécondité du ventre maternel et celui qui fait surgir la vie du sillon »<sup>47</sup>. Les bozos (autre ethnie) placent les travaux agricoles sous le sceau de la sexualité, acte générateur de la vie. Ainsi pour cultiver deux houes sont utilisées : l'une mâle et l'autre femelle. C'est dire que le rapprochement entre la terre et la femme est traduit jusque dans la description des outils qui servent lors des travaux champêtres. La houe femelle comporte « un manche court terminé par le renflement ovoïde dans lequel pénètre la pointe d'un fer en feuille de vigne, c'est-à-dire un triangle dont les côtés seraient faits de trois arcs de cercles. Nous savons, par ailleurs, que le signe trois est le symbole de la masculinité, seulement, ici il s'agit de reproduire un organe de la femme à savoir le clitoris. Selon un mythe répandu, c'est à l'aide de cette partie du corps que le premier être de sexe féminin a inauguré les travaux agricoles »<sup>48</sup>. Pour cette raison il est interdit à la femme d'effectuer les travaux champêtres pendant ses menstrues. En outre, toute relation sexuelle est interdite dans les champs.

---

<sup>46</sup> G. Madjarian, L'interdit d'aliéner, L'invention de la propriété, De la terre sacrée à la société marchande, L'Harmattan, 1991, pp. 69 à 77.

<sup>47</sup> B. Sow, L'acquisition de l'habitat urbain au Mali, Thèse 2000, Université de Montpellier I, p. 16.

<sup>48</sup> B. Sow, L'acquisition de l'habitat urbain au Mali, Thèse 2000, Université de Montpellier I, p. 49.



## **B/ Notion de propriété collective immobilière chez les bambaras**

La propriété collective comme la propriété communautaire sont des expressions qui désignent des modes d'appropriation. Il s'agit de modes d'appropriation « traditionnels » ou précoloniaux. Mais d'un point de vue juridique, lorsqu'on parle de propriété collective il s'agira de désigner les biens qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée. Elle peut aussi se référer à ce qui constitue, de nos jours, le domaine public. De façon générale, la doctrine donne la définition de la notion de bien en référence à la notion de chose. Il y a donc deux conditions pour qu'une chose devienne un bien. Elle doit avoir une valeur pécuniaire et être susceptible d'aliénation au sens de l'article 544 du Code civil Français. Au Soudan et ce dans les différentes coutumes, la plupart des richesses et des ressources échappent à cette qualification juridique de bien. Cela est essentiellement dû à la non susceptibilité de libre aliénation des richesses dont s'agit. Il y a aussi l'absence de valeur pécuniaire. Pour évoquer les conceptions soudanaises de la notion de propriété collective, nous examinerons les expressions comme le "Faso ou Foroba" en bambara et le "Soudou baba" en peulh. "Faso ou Diamana" signifiait d'ailleurs pays ou en tout cas ce qui pouvait être considéré comme tel à l'époque. Et les biens de ce dernier s'appelaient "Foroba" par les bambaras qu'ils soient de Ségou, Bougouni, Kolokani ou Koulikoro. Les notions de Faso et de "Soudou baba" veulent dire la même chose, il s'agit de la maison du père à laquelle il est fréquemment fait allusion pour parler de la propriété collective ou "foroba". Cette dernière implique simplement la responsabilité de tous par rapport au sort du pays tout entier. Tous sont responsables par rapport au sort, entre autres, des lieux de cultes et des cimetières qui constituent les principaux biens collectifs dans toutes les coutumes soudanaises. Toute la cité est également responsable et propriétaire des routes ou plutôt des chemins, des espaces publics, des puits des villages ainsi que de la forêt et des collines. Leur gestion fera l'objet de développements dans le second titre de cette étude.

Quand on parle de propriété collective partout au Soudan, en général, et en milieu bambara, en particulier, on pense d'abord à la propriété foncière. Il est clair que dans ce pays le droit de propriété foncière a sa source dans la première occupation de terre jusque là inhabitée. Mais évidemment il ne s'agit pas là de la seule source du droit de propriété foncière. Ce droit a eu également sa source dans la conquête ou encore dans le long usage, continu et non contesté. Ainsi, selon que la première occupation, la conquête ou l'usage continu a été le fait d'un chef de clan ou d'un monarque ou l'œuvre d'une collectivité, le territoire ainsi occupé devient la propriété, ou plutôt la possession soit du chef soit de la collectivité. Dans le premier cas, le chef, bien que propriétaire éminent du sol, ne peut en "disposer" que pour le bien et dans le seul intérêt de la collectivité. En effet, de par les fonctions qu'il exerce, il est chargé de

l'administration des biens de cette collectivité. Ici, en effet, la majorité de la population est rurale et agricole. Contrairement à nos voisins de la forêt côtière où les produits du sol sont très abondants, c'est vers la terre cultivable, surtout, que s'est concentré le sentiment de propriété. Là aussi, il était nécessaire d'en posséder de vastes étendues pour pouvoir déplacer les cultures parce que le sol s'épuisait de façon rapide. Labouret disait à ce propos que « dans les sociétés attardées, pratiquant la culture extensive de la houe, les cultivateurs changent leur culture de place tous les trois ou quatre ans, lorsque le sol est épuisé »<sup>49</sup>. Le même auteur conclut en soulignant l'inexistence du droit de propriété immobilière au sens occidental du terme. Selon lui, on ne peut ici parler que de possession et d'exploitation.

Pour corroborer cette pensée de Labouret, il faut noter que chez les bambara, la propriété est un droit qui permet à une collectivité ou à un individu d'user d'une chose, d'en jouir et d'en disposer librement. Or, pour eux, la terre et les cours d'eau constituent une catégorie de biens insusceptibles de propriété. C'est la raison pour laquelle il a été maintes fois soutenu que « nul ne peut vendre la terre parce que nul ne l'a achetée »<sup>50</sup>. Par contre les biens immobiliers susceptibles de propriété collective sont les maisons d'habitation, les prairies naturelles, les arbres etc. Ce droit de propriété collective est exercé par la famille et le village, représentés par le chef de famille (doutigui) et le chef de village (dougoutigui).

### **C/ La terre plutôt objet d'usufruit**

La coutume bambara prive les collectivités du droit de disposition de la terre. Aussi, ni la vente ni le métayage de la terre ne sont permis. Le patriarche n'a aucun moyen de "s'enrichir" au détriment de l'ensemble de la collectivité. Cette dernière a un droit d'usufruit, donc un droit de possession, sur la terre. Chaque famille, chaque homme faisant partie de la collectivité, même s'il ne fait pas partie du lignage, peut obtenir un droit d'usufruit sur un lopin de terre. Du coup, la question se pose de savoir s'il y a lieu de conférer aux hommes la qualité de propriétaire. Mais dans la conception bambara de la propriété collective l'abus au sens du Code civil Français est inadmissible. Le principe de l'inaliénabilité des terres a pour but de sauvegarder le patrimoine foncier et d'en assurer la transmission aux futures générations. Le principe est le suivant : ce qui est reçu doit être transmis. En effet la terre est la propriété des générations passées, présentes et futures. Aussi l'inaliénabilité a pour conséquence de limiter les pouvoirs du propriétaire en la personne du chef de la terre. Le droit de propriété est ici un état d'esprit, la sanction d'un comportement. Plus loin, et dans les détails nous évoquerons le concept de chef de terre. Les limites à l'exercice d'un droit n'en

---

<sup>49</sup> H. Labouret, *Colonisation, Colonialisme, Décolonisation*, Larose-Paris, 1952 p. 17

<sup>50</sup> A. Aupert, *Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française*, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 91.

changent pas nécessairement la nature. Dans la coutume bambara du Soudan français précolonial, propriété et inaliénabilité ne sont pas incompatibles. La propriété est simplement limitée. Il ressort, par exemple, d'une étude sur la coutume bambara que « le droit de propriété collective est exercé par la famille et le village, représenté par le chef de famille et le chef de village. Les biens seulement susceptibles de propriété collective sont : les maisons d'habitation, les puits, les arbres, les prairies naturelles, les troupeaux, les fruits, les produits du sous sol, l'or ».<sup>51</sup> Chaque famille dispose d'un usufruit, précaire certes, mais, perpétuel sur les terres qui lui sont attribuées dans le "domaine" du génie protecteur (nyana dugu-dasiri). Il arrive qu'une famille soit l'exclusive bénéficiaire d'un certain "domaine" parce que seule liée avec le génie protecteur dont ce "domaine" dépend. « En vérité c'est l'animisme qui est la pierre angulaire, voire le tuf profond de la religion des bambaras du fait qu'il prône le culte des esprits qui sont de deux sortes : les mânes des ancêtres et les génies invisibles mais supposés personnifier les forces naturelles »<sup>52</sup>. La liste de ces divers esprits peut comporter les âmes des ancêtres, les doubles des vivants, des animaux, des végétaux, des minerais, des phénomènes naturels, des objets artificiels, etc. On a du coup une idée de la complexité du panthéon bambara. La religion bambara est une religion animiste. Elle se préoccupe d'esprits très variés et omniprésents. Ces esprits sont fréquemment représentés par des fétiches appelés "bolis". Les esprits sont en fait un double spirituel de chaque être. Il importe peu que l'être soit mort ou vivant. Ce phénomène est appelé "nyama".

Plus généralement, diverses familles sont sous la protection d'un même génie local, dont le cadre de compétence ou plutôt la propriété comprend des parties en exploitation indivise et des champs attribués distinctement à chaque famille protégée. C'est pour ces champs distincts qu'existe l'usufruit agricole qui compte dans les biens de la communauté. Cet usufruit est différent de l'usufruit du droit français. C'est le "dugu tigi" et son conseil qui allotissent le territoire commun : cela ne va pas sans tiraillements et tractations. En principe, le lot attribué demeure indéfiniment à la famille bénéficiaire moyennant une exploitation continue et un paiement d'une redevance annuelle. Cette redevance est acquittée en céréales en fonction de la récolte. La mise en jachère, pendant plusieurs années, est admise. La famille exploitante peut user du terrain à sa discrétion. Son droit est aussi étendu que possible, jusqu'à l'aliénation exclusivement. Elle peut donc louer, céder ou engager son usufruit. Cependant, en cas de négociation avec un étranger, elle ne peut agir sans le consentement préalable du "dugu-tigi" qui, à son tour, se doit de consulter le conseil du village. D'une manière

---

<sup>51</sup> Ortolé, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 23.

<sup>52</sup> B. N'diaye, Groupes ethniques du Mali, Editions populaires, Bamako, 1970, p. 31.

générale, tout ce qui aurait pour conséquence de mettre en jeu les intérêts de la communauté toute entière doit, avant d'être entrepris, être soumis à l'examen du village. L'usufruit prend fin lorsque la famille quitte, sans esprit de retour. Dans ce cas, la communauté, dont les champs dépendent, en fait aussitôt un autre usage. Elle peut notamment l'affecter à une autre famille déjà sur place ou à de nouvelles personnes.

## **II/ En milieu peuhl**

Les peuhls du Mali précolonial étaient majoritairement implantés dans la région de Mopti. C'est la deuxième ethnie du pays après les bambaras. Traditionnellement, ils sont nomades, éleveurs transhumants. Egalement appelés Foulani (pluriel de foula) ou foubé, ils sont une ethnie que l'on rencontre un peu partout en Afrique de l'ouest. Nous les retrouvons, notamment, en Mauritanie, au Sénégal, au Burkina, au Niger, au Nigéria, au Cameroun etc. Ils se caractérisent dans ces différents pays par la persistance de leurs mœurs et de leurs traditions. Néanmoins, malgré leur réserve pour la préservation de leurs us et coutumes, ils ont subi l'influence des populations environnantes au point que selon leur aire géographique ou plutôt de résidence, les peuhls présentent souvent des différences les uns par rapport aux autres. Toutefois, l'unité ethnique n'est jamais rompue. En longueur d'années, les Foulani nomadisent à la recherche de bons pâturages. Certains historiens ont affirmé qu'à l'origine, ils étaient des païens qui se sont vite islamisés. Par la suite, ils ont entrepris la soumission des ethnies environnantes par la guerre sainte ou le Jihad. Cela a abouti notamment au Mali avant la colonisation à la fondation de l'Etat théocratique de Sékou Ahmadou. Malgré les invasions des toucouleurs et touaregs, la race peule a pu imposer sa coutume. Et ce droit coutumier peul, en ce qui concerne les biens, ne varie que de façon infime selon les différentes localités. Qu'ils soient nomades ou sédentaires, leur vie est la plupart du temps axée sur leurs animaux. La terre ou "leydi" est généralement considérée comme le bien de l'agriculteur, même si les peuhls peuvent y résider, y cultiver, et y faire paître leur bétail. La plupart des peuhls de cette époque précoloniale sont essentiellement éleveurs. Leur mode de vie est régi par les besoins de l'élevage. Nomades ou sédentaires, la vache occupe une grande place dans la vie du peuhl. Il est aisé de faire un résumé au sujet des origines et de la formation du peuple peuhl. A l'époque ancienne, on retrouve un peuple sémitique. L'origine de ce peuple est « judéo-syrienne, de langue égypto-araméenne ou bien berbère, de religion pré-mosaïque ou mosaïque. Ce peuple en vérité s'est établi à l'ouest de Tombouctou puis a émigré en grande partie dans le Fouta sénégalais »<sup>53</sup>. A ce niveau, on retrouve une population noire parlant une langue aujourd'hui appelée le peuhl. Ils adoptèrent cette langue à la suite d'un long contact

---

<sup>53</sup> Ch. Ba, Le peul du Sénégal, Etudes géographiques, Les Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Bamako-Lomé, 1986, p. 19.

sans pour autant se mélanger intimement à d'autres populations. Ils auraient quitté le Fouta pour émigrer majoritairement vers l'Est dans le but de se rendre en Asie selon la légende. Pour diverses raisons, ils n'iront pas jusqu'en Asie et s'arrêteront plutôt au Darfour. Au fil de cet itinéraire, les groupes de peuhls s'établirent comme bergers au milieu de groupes cultivateurs ou pêcheurs. Ils acceptent, malgré souvent leur statut de dominateurs, la loi des pays qui les accueillent. Ils ont vécu à « l'état de demi-vassaux, quelquefois à l'état de parias, au milieu des noirs »<sup>54</sup>. La conversion à l'islam des peuhls ne remonte pas au-delà des conquêtes des toucouleurs des XVIII et XIX<sup>e</sup> siècles. Avant cette époque, fuyant très souvent devant un agresseur trop fort, le peuhl n'avait guère alors qu'un moyen de faire respecter ses droits. Il devait s'intégrer étroitement dans une collectivité. Cette collectivité était soit un village, soit un clan ou encore une tribu. Il le fera avant son islamisation en se mettant sous la protection d'un fétiche ou d'un chef.

Selon d'autres sources, à la fondation de la secte berbère des almoravides vers 1040, l'immense majorité des peuhls du Fouta Toro se porta vers le Sud. Cette région était alors inhabitée mais très favorable à l'élevage. La région est aujourd'hui connue sous le nom de Ferlo et dépendait plus ou moins du Tékrou. Le reste de cette population continua son exode vers l'Est et s'établit non loin de la rive gauche du Sénégal, entre Bakel et Kayes dans l'actuel Mali. Chaque fois que la population peule se déplace, il y a à leur tête un ''fondokoï ou siratigui ou silatigui''<sup>55</sup>. Dans ces conditions, les biens le plus souvent étaient en indivision. Parmi ces biens, la terre l'était plus que tous les autres comme cela a été plus haut souligné. On ne saurait s'en étonner si l'on sait que dans la France de vieille civilisation, il a fallu la Révolution pour poser le principe de la propriété totale du sol, pour un individu autre que le Souverain. Aussi, le peul des diverses contrées du Mali précolonial n'a pas échappé à cette règle.

En Afrique, « singulièrement en Afrique de l'ouest, l'une des sociétés pastorales qui a suscité ou posé le plus de questions ou problèmes est la société peuhle. »<sup>56</sup> La sécurité matérielle de ce peuple repose pendant l'époque précoloniale sur la recherche d'un équilibre. Cette sécurité se réalise dans l'organisation de l'espace de vie des hommes et des animaux. Elle se réalise aussi dans la conduite des animaux qu'il faut préserver des intempéries, des maladies et de l'homme. Mais l'habitat y joue également un rôle important. Le nomadisme « favorisait la

---

<sup>54</sup> M. Delafosse, Haut-Sénégal-Niger, Tome III, Les civilisations, Paris, G.P. Maisonneuve et Larose, 1972, p. 234.

<sup>55</sup> Ce mot fondokoï signifie en peul chef de migration, siratigui ou silatigui ou encore siratique en bambara ou mandé correspond à saltigué en ouolof ou sérère et veut dire le maître de la route. De même l'empereur de Tekrou était désigné par ce titre.

<sup>56</sup> Ch. Ba, Le peul du Sénégal, Etudes géographiques, Les Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Bamako-Lomé, 1986, op.cit., p. 22.

mobilité et rendait le groupe insaisissable »<sup>57</sup>. Nous n'en ferons qu'un aperçu sommaire dans les développements relatifs au droit coutumier peuhl. L'habitat a, en effet, été au centre de l'étude de la coutume bambara. Il en sera question aussi dans l'analyse du régime coutumier chez les dogon. L'étude de la coutume peuhle, quant à elle, nous permettra de saisir les éléments les plus pertinents de la diversité des formes de réalisation de l'équilibre "hommes-animaux-espaces". Aujourd'hui, certes, la mobilité pastorale s'essouffle, permettant du coup la progression de la sédentarisation. Mais, il n'en a pas toujours été ainsi et c'est ce que nous verrons tout au long de l'analyse que nous nous proposons de faire ici. Contrairement à la coutume bambara, nous parlerons de pâturages. La raison est simple. En effet, la recherche de l'herbe est la vie des peuhls. Mais, les pâturages ne sont pas abondants dans la plaine inondée (la zone de Mopti où vit la majorité des peuhls) et nombreux sont ceux qui les convoitent. Aussi, dès leur retour de transhumance, les discussions, les dissensions, les querelles, parfois sanglantes, s'élèvent. L'histoire et la légende, le droit de conquête et le droit des autochtones s'enchevêtrent et se confondent. Il est toujours difficile, dans ces circonstances de confusion, de découvrir la vérité, de connaître le véritable propriétaire des pâturages en cause et de démasquer les usurpateurs. En effet, c'est aux alentours du fleuve Niger et de différents lacs et rivières que les convoitises se sont manifestées avec le plus de force. Ces terres périodiquement inondées, par suite des crues du Niger ou d'autres sources d'eau, ont toujours été très recherchées. Elles l'ont d'ailleurs été par d'autres groupes ethniques différents de celui qui fait l'objet de cette étude. Mais, avant les pâturages, il est important de connaître le statut de l'habitat des peuhls.

### **A/L'habitat**

Les peuhls sédentaires vivent généralement comme leurs voisins bambaras ou d'autres groupes ethniques. C'est un peu, d'ailleurs, la raison qui explique leur métissage. En effet, ils s'adaptent facilement à leur milieu d'habitation. Aussi les villages peuhls sédentaires sont des hameaux ou "Gure". Un hameau regroupe un ensemble de fermes. La ferme est disposée en sphères masculines et féminines. Il est vrai que pendant longtemps les hameaux ont été placés sous la protection de guerriers pour éviter les razzias sur le bétail. Dans les fermes en question, les peuhls sont dans des maisons rondes qu'on appelle "suudu". Il s'agit du "suudu baba" ou la maison du père. En plus de la case d'habitation, ce "suudu" dispose d'un grenier et d'une cuisine. Le grenier est appelé "lummuure" et la cuisine s'appelle "bawra". Le grenier et la cuisine sont situés dans la zone féminine ainsi que l'arbre à karité qui est un porte bonheur pour les peuhls du Mali précolonial. Par contre, l'espace sur lequel les animaux

---

<sup>57</sup> B. Sanankoua, Un empire peul au XIXe siècle : la Diinna du Maasina, p. 94, in <http://www.Books.google.fr>

vivent est situé dans la zone masculine. C'est aussi dans cette dernière zone que vit l'aîné du clan et où séjourne tout étranger et tout visiteur qu'on appelle "haabe". Par ailleurs, les hommes contrôlent toutes les activités, qu'il s'agisse d'agriculture ou d'élevage. Pendant ce temps, les habitations restent le domaine des femmes. Les habitations rondes peuvent être de différentes tailles, avec un toit fait de nattes recouvertes de seccos. L'espace de vie des peuhls y compris l'intérieur des habitations est structuré selon des critères géométriques. Le principe ordonnateur en est la distinction entre hommes et femmes projetée selon un axe est-ouest ou gauche-droite. Le positionnement s'organise ainsi : case du Nord "Suudu Yeesaaru" ; grande case "Suudu Maundu" ; petite case "Suudu Famardu".

Lorsqu'ils ne vivent pas dans des maisons en banco comme les bambaras, les peuhls habitent généralement dans ce qu'on appelle des "tabarmaaji". Ils vivent en habitat relativement dispersé : quelques paillottes se regroupant le plus souvent sur des champs. On peut ajouter qu'ils pratiquent l'agriculture de petit mil en saison des pluies. Ces paillottes sont faites de "tabarmaaji". Ce dernier est un type particulier de nattes très vastes dont l'artisanat relève entièrement des femmes, de la coupe des herbes à la construction des paillottes en passant par la fabrication des nattes. Les "tamaraaji" sont très travaillés, très précieux pour celles qui les possèdent, et souvent fort beaux. Les "tabarmaji" ne sont pas ici cités à titre de détail pittoresque de la culture matérielle des peuhls. Ils le sont plutôt parce qu'ils déterminent un statut juridique particulier de l'habitat. L'habitat dont il s'agit appartient matériellement à la femme. Au Mali, hier comme aujourd'hui, une femme ne peut pas se marier sans son trousseau. La femme peuhle ne déroge pas à cette réalité plus que millénaire. Aucune femme ne peut se marier sans son trousseau de "tamaraaji" qui a été constitué pendant plusieurs années par les femmes de sa famille. Elle monte elle-même sa paillotte sur des arceaux de bois autour d'un lit lui aussi très travaillé, fait de bois sculptés et de nattes d'un autre type "leeso" (terme signifiant aussi lit ou couche). Les femmes renouvellent ce bien au cours de leur vie en remplaçant les éléments abîmés et en embellissant l'ensemble. Il s'agit là fondamentalement d'une tâche continue. Chez les peuhls, l'homme n'a pas de maison individuelle. En effet, s'il est polygame, il se déplace chez ses différentes femmes qui, toutes, possèdent leur "suudu tabarmaaji". Quand une femme divorce, elle part avec ses "tabarmaaji" et donc avec la maison conjugale. Elle fait de même lorsqu'elle est mécontente et qu'elle tient à le manifester ou, le plus souvent, elle se borne à menacer de le faire. Dans ce cas, l'homme et les enfants restent sans abris, parce que la femme est "propriétaire" ici du domicile conjugal. La société est, en effet, patrilinéaire. Les phénomènes de patrilinéarité sont généraux à l'ensemble des sociétés peuhles. Mais, le fait que l'habitat matériel appartienne à la femme est caractéristique des groupes qui vivent en habitat dispersé et qui sont parmi les

plus grands éleveurs. Ils utilisent certains matériaux végétaux de construction. Au contraire, les maisons en banco sont toujours construites par les hommes et sont leur propriété. Ceux des groupes peuhls qui ont des maisons qui appartiennent matériellement aux femmes constituent un cas juridique intéressant. Partout chez les peuhls, l'homme est ''Jom Baade'' (chef de la cour et de la maisonnée) et la femme ''Jom Suudu'' (maîtresse de maison). Une cour comprend souvent plusieurs maisons mais cour et maison peuvent coïncider en une entité unique. La cour peut se réduire à une paillotte au milieu d'un champ ou sur le haut d'une dune sans que rien ne l'entoure. La notion de cour est donc surtout théorique et se réfère plus aux membres de la maisonnée qu'à un espace dont la matérialisation n'existe pas. Néanmoins, c'est la jeune mariée qui se déplace chez l'homme à l'emplacement qu'il a choisi en apportant ses ''tabarmaaji'' roulés sur des chameaux ou des ânes.



## **B/ Les pâturages**

### **1/ Les différents pâturages**

Il sera question des pâturages des zones inondées de la cinquième région du Mali. C'est justement la région où les peuhls sont les plus nombreux, comme nous l'avons souligné, et où les pâturages ont toujours été l'objet de convoitises. Durant six mois longs, de juillet à décembre, les 4/5 de la région (où vivent 70 à 80 pour cent des peuhls du Mali précolonial) sont envahis par les eaux du Niger et du "Bani". A ce moment, il n'y a plus un pâturage, plus un terrain de culture, il n'y a que des rizières. Les troupeaux fuient et attendent le retrait des eaux. C'est d'ailleurs un paysage typique que cette immense plaine inondée d'où jaillit une foule d'herbacées, si touffues parfois que la pirogue semble flotter sur une prairie. L'ensemble de la plaine se désignait à l'origine sous le nom générique de "bourgou". Petit à petit, le mot bourgou (bourgoutière en réalité) a pris un sens restreint et désigna les pâturages, libérés lors du retrait des eaux. C'est le sens qu'il a depuis gardé. Mais la plaine inondée n'est pas exclusivement composée de pâturages. Il y a aussi des champs de cultures que libèrent les eaux. En maints endroits, ce sont des espaces sablonneux où poussent des herbes appréciées des animaux. Si la possession des pâturages pose des problèmes (là où paissent les bovins, "les Durduddés"), c'est qu'ils sont assez rares, de surface souvent restreinte, et très inégaux en valeur. Les meilleurs terrains de pacage sont ceux où croît en abondance le "gamarawol". Cette plante se présente sous forme d'une longue liane à tige légèrement renflée et charnue. Elle laisse un arrière goût sucré et est préférée des animaux. Les animaux paissent le "gamarawol" pendant un bon moment, jusqu'aux environs du mois de février. A ce moment, les graines restent dans le sol jusqu'aux premières pluies qui les feront germer en feuilles plates nommées "hagagne". Aussi, avant de partir en transhumance, les troupeaux, reculant devant les eaux, brouteront ces feuilles qui s'étirent et s'allongent au fur et à mesure qu'augmente le niveau de l'inondation. En dehors de cette plante essentielle, poussent sur les pâturages de nombreuses autres herbacées, précieuses quoique moins appréciées. Ce sont par ordre de valeur décroissante le "sebare", le "bougrari" et le "geppel". Ces plantes sont pour les bœufs une excellente nourriture. Aussi, comme elles ne poussent que sur des lieux bien délimités, elles augmentent considérablement la valeur de ces riches terres dont la possession devient une source de puissance et de prospérité.

Les pâturages, "les durduddés", les "bourgous", pour employer le mot le plus connu, sont libérés au fur et à mesure du retrait des eaux. Ceux qui apparaissent les premiers s'appellent les "roundés". Ce sont les endroits relativement élevés qui affleurent à la surface de l'eau lors de l'inondation. Ils sont les plus recherchés. Leur surface ne comporte pas de partie

sablonneuse, leurs herbes sont presque exclusivement composées de ‘‘gamarawol’’. Leur emplacement reste relativement tiède durant les nuits rudes de la saison froide. C’est le lieu de pacage idéal pendant cette époque. En effet, la proximité de l’eau et l’abondance de la nourriture s’unissent à la saveur des plantes. Mais le ‘‘roundé’’ ne garde pas longtemps sa prépondérance. A une certaine époque de l’année, il est abandonné pour des pâturages moins riches mais plus nombreux<sup>58</sup>.

Ces derniers, les ‘‘débarés’’ sont moins élevés que les ‘‘roundés’’, mais s’étendent généralement tout autour d’eux. Ce sont des bas-fonds, où l’eau stagne presque continuellement. Les bergers les redoutent, craignant d’y perdre leurs animaux par suite de froid et d’humidité. Quelques plaques sablonneuses alternent avec des espaces couverts de ‘‘debbarés’’ et de ‘‘geppel’’. Le ‘‘geppel’’ est un pâturage maigre mais c’est le seul qui subsiste à partir du mois de mars. Tant que les nuits restent froides, les animaux qui paissent l’herbe du ‘‘débbaré’’ remontent vers la tombée de la nuit sur un ‘‘roundé’’ voisin, où la terre (très sèche à cette époque) demeure plus chaude. ‘‘Roundé’’ et ‘‘débbaré’’ sont étroitement unis et appartiennent généralement à une famille ou à un clan. Ils sont inséparables. Mieux, un pâturage, pour être complet, comprend un ou plusieurs ‘‘roundés’’, entourés d’un ou de plusieurs ‘‘débbarés’’.

Il arrive souvent, et plus spécialement le long du fleuve et de ses affluents que les divers pâturages soient reliés par une bande de terre, de même hauteur que les ‘‘roundés’’ et qui suit le lit du cours d’eau. C’est le ‘‘danwel’’, terrain sec et sablonneux, où pousse le ‘‘langaré’’, herbe aux feuilles courtes et tranchantes délaissées par les animaux. Ce ‘‘danwel’’ est plutôt le lieu de passage et surtout une limite entre les divers pâturages sans distinction de ‘‘roundés’’ et de ‘‘débarés’’<sup>59</sup>. Le ‘‘danwel’’ partage souvent la plaine en deux grands ‘‘débarés’’, possession de deux familles distinctes. La question se pose alors de savoir qui est le possesseur ou si on veut le propriétaire de cette bande de terre. En vérité, il est une limite qui distingue la possession de deux familles ou de deux clans. Il est du coup, généralement, considéré comme une servitude de passage pour les différents propriétaires. Aussi, en tant que tel, le ‘‘danwel’’ en lui-même ne saurait faire l’objet de détention possessive. Les deux familles dont les pâturages sont séparés par le ‘‘danwel’’ ont sur ce dernier les mêmes droits d’usage ou de passage. Ces droits sont scrupuleusement respectés par l’une et l’autre famille.

---

<sup>58</sup> Archives nationales du Mali, Monographie du cercle de Douentza, Fonds ancien, Bamako Koulouba, ID 63. 1907

<sup>59</sup> Archives nationales du Mali, Monographie du cercle de Djenné, Fonds ancien, ID 37. 1907

Ce terrain, selon Issa Bolly<sup>60</sup>, n'a jamais fait l'objet de divergence ni même de tiraillement entre les propriétaires de pâturages en milieu peuhl.

Enfin, le "Feiya" est un vaste espace absolument plat, moins haut que le "roundé", plus élevé et moins humide que le "débaré". C'est à la fois un terrain de pacage et de culture. Ses plantes essentielles sont le "débboré" et le "bougrari". Pâturage peu estimé parce que rapidement recouvert par les eaux, le "feiya" n'est occupé qu'un temps minime, fixé à quarante (40) jours. Il s'agissait du temps nécessaire pour obtenir le retrait des eaux des meilleurs pâturages.

De toute façon, et quel que soit le genre de bourgoutière envisagé, "Roundé", "Débaré" ou "Feiya", la possession d'un pâturage est toujours familiale ou clanique et signe de richesse. Les animaux des différentes familles restreintes y sont admis. Bien collectif, le "bourgou" est toujours inaliénable. Indépendamment de la facilité qu'il y a à envoyer son troupeau sur ses propres terres, l'abondance ou l'étendue d'un "bourgou" permet d'y admettre des troupeaux étrangers moyennant une redevance, le "tolo".

## **2/ La propriété non exclusive des "bourgous"**

Les propriétaires de troupeaux étrangers doivent payer le "tolo" pour accéder au pâturage. Ce "tolo", à l'origine, a fait l'objet dans les temps anciens de nombreux marchandages, mais, son taux, une fois fixé, ne change pas, quelque soit l'importance future du troupeau. Chacun paie selon ses moyens. Le "tolo" varie selon qu'il s'agisse d'un taurillon d'un an ou d'un taureau de quatre ans. Toutefois, le propriétaire du "bourgou" peut consentir quelques avantages à ceux qu'il tient à ménager ou à remercier. Dans ce cas, il demande une vache au lieu d'un taureau, ou un quelconque autre bien. Ce dernier mode de paiement est d'ailleurs considéré comme une faveur extrême. En effet, un peuhl préfère donner tout autre bien que de se séparer d'un animal, fût-il atteint de maladie incurable. Le "tolo", de façon générale se paie à l'entrée du "bourgou". Mais, il arrive souvent que lors du retour de transhumance, le chemin que parcourent les troupeaux et leurs bergers appartiennent à un propriétaire autre que celui du "bourgou". Dans ce cas, il est nécessaire, lorsqu'on emprunte ce passage (plutôt la parcelle contiguë) le "goumpel" de payer une redevance à son possesseur. Toutefois, s'agissant de propriétaires voisins, il arrive souvent que l'on se fasse des faveurs. Ainsi, le propriétaire du chemin ne fait pas généralement payer de redevance au maître du "bourgou". Réciproquement, ce dernier s'abstient de demander quoi que ce soit au maître du "goumpel". Les animaux de ce dernier accèdent au pâturage sans avoir à payer le "tolo".

---

<sup>60</sup> Issa Bolly, chef du village de Gobby.

Un ordre d'entrée dans le "bourgou" est observé. Cet ordre est sacré et nul ne s'avise de le troubler. En tête, s'avance le bœuf le plus vigoureux du troupeau du propriétaire du pâturage, le plus résistant à la marche et le plus apte à la nage, le "Lungui ndj". Ensuite entrent les animaux du maître du "goumpel". Et enfin suivent les autres bêtes, chaque famille ayant un rang très précis qu'elle ne bouscule jamais. Toutefois, lorsque la saison a été très humide, lorsque le "goumpel" est encore obstrué de plantes tenaces et de boue, le propriétaire du "bourgou", s'il ne possède pas les animaux les plus nombreux et les plus vigoureux, change l'ordre d'entrée. Ce changement de rang ne dispense pas celui qui en bénéficie du paiement du "tolo". Il s'agit là du plus grand hommage qu'on puisse décerner à un berger.

Le "tolo" n'est nullement le loyer de pâturage. Il se paie également au moment de franchir tout obstacle naturel à l'entrée du "bourgou". Il s'agit plus spécifiquement des fleuves et des marigots. Dans ce cas le "tolo" n'est pas payé au propriétaire du "bourgou", ni même à celui du "goumpel", mais plutôt au chef du village où passe le fleuve ou la rivière. Ainsi, à Mopti, « le passage du "Mayel Bango", marigot large et d'un débit assez abondant, s'effectue à "Kagni" ou le chef du village reçoit d'importants cadeaux à cette occasion »<sup>61</sup>. En dehors de ces cas, le "tolo" se paie au propriétaire des pâturages et ce quel que soit le mode d'acquisition de cette propriété : conquête, occupation paisible, héritage. Cependant, il est rare de voir le possesseur du "bourgou" percevoir lui-même la redevance. Ce serait manquer de retenue et de politesse que de venir soi-même réclamer son dû. Aussi désigne-t-il souvent un membre de sa famille, en qui il a le plus confiance (parfois un serviteur fidèle), qui fera office de percepteur et touchera la dîme en son nom.

Autrefois, du temps où les "ardos" n'étaient encore que des guides, tous les « tolo » revenaient en principe à "l'ardo-chef" qui les rétrocédait aux maîtres des "bourgous". Ces derniers chefs de familles puissantes, rendus très riches par l'importance des redevances, formaient une féodalité respectée. L'arrivée au pouvoir de Sékou Ahmadou bouleversa quelque peu l'ordre établi. Ainsi après maintes palabres une nouvelle répartition du "tolo" a été fixée. Un tiers revenait au chef de famille, en tant que patriarche, un tiers était distribué aux héritiers mâles de la branche paternelle, un tiers revenait au percepteur désigné par le chef. Ce partage qu'avait imposé Sékou Ahmadou dans le but d'affaiblir la richesse du chef et de créer quelque peu la zizanie au sein des familles, a continué bien après son régime théocratique. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de percepteur désigné, le chef de famille reçoit les 2/3 du "tolo". Cette dernière pratique est longtemps restée en vigueur dans plusieurs localités des peuhls. Cette répartition n'a pratiquement pas donné lieu à contestation.

---

<sup>61</sup> Archives Nationales du Mali, Monographie du cercle de Douentza, Fonds ancien, Bamako Koulouba, ID. 63. 1907.

D'une manière générale, le "tolo" se justifie par le fait que les premiers animaux, qui entrent dans le "bourgou" dès le retrait des eaux, y trouvent une excellente herbe. Mais, la sécheresse arrive vite, et les pâturages s'épuisent, aussi les familles pauvres, qui ont déjà payé une redevance parfois lourde pour pouvoir bénéficier d'un bon terrain de pacage, accèdent à des pâturages sans grande valeur pour les animaux. Tels sont à peu près définis, les caractères généraux de la propriété familiale des pâturages. Mais en pays peuhls, existent trois autres sortes de propriétés.

### **3/ Les autres formes de propriété en milieu peuhl**

#### **a) Le "Hariima"**

Chaque village possède un "bourgou" commun. Ce "bourgou" commun est appelé le "Hariima". Lorsque les animaux partent en transhumance, les villages peuhls ne gardent que quelques vaches laitières qui sont réunies sur le pâturage commun. Aucune redevance n'est perçue, chaque habitant du village, à l'exclusion des étrangers, y bénéficie de droits égaux. Le "hariima" se situe toujours près des villages et reste sous la garde du chef de village. Ce dernier est chargé d'y maintenir l'ordre et d'en assurer la défense contre les animaux sauvages et les éventuels voleurs. Le chef de village ne reçoit pour autant aucune redevance pour ce faire.

#### **b) Le "Waldawaré"**

Lorsque les troupeaux reviennent de transhumance, ils se rassemblent sur un lieu commun, généralement élevé. Cet espace est ce qu'on appelle le "bourgou" "waldawaré". "Foroba" en bambara, le "waldawaré" est un point de rassemblement, un passage commun plutôt qu'un pâturage proprement dit. Les bêtes en général y séjournent une seule nuit et rentrent au lever du jour dans leurs pâturages respectifs. Certes, quelques animaux y reviennent passer la nuit pendant un certain temps. Le "waldawaré" est également sous la surveillance du chef de village. Aucune famille, fut-elle la plus ancienne ne peut revendiquer pour elle toute seule la propriété du "waldawaré". Il appartient, en réalité, à tout le village dans lequel il est situé.

#### **c) Le "Beïtel"**

Enfin, il existe une propriété particulière, source souvent de conflits ou plutôt de tiraillements. C'est le "bourgou beïtel".

Seul le chef, non pas du village, mais du clan (le dioro) en bénéficie. Le "beïtel" n'est, en fait, ni une propriété commune, ni une possession familiale. C'est une sorte de "terre de commandement", attachée à la chefferie, propriété du chef du clan. Cette propriété est indépendante des familles qui peuvent se succéder au commandement. Le chef en use comme il lui plaît, le prête à qui il veut, mais ne peut l'aliéner. A sa mort, en effet, son héritier quel qu'il soit, parent ou non, hérite du "beïtel". L'origine de cette terre de commandement est

assez obscure. Il existe en droit musulman une possession autrefois attachée à l'Emir arabe puis attachée à chaque chef, le "beïtel-mal". En effet, un serviteur de caste inférieure, le "Ouaziri" percevait, au nom du chef, tous les revenus provenant du "beïtel-mal". Ces revenus étaient de trois sortes : la "diaka", le "mouddi" et les autres revenus provenant de la location ou du prêt consenti par le chef. La diaka était une sorte d'impôt particulier servant à la fois à solder les dépenses extraordinaires et à constituer une réserve en cas de disette. Le "mouddi" était aussi une sorte d'impôt consistant en une mesure de grains par habitant donné au chef à la fin du mois de Ramadan. Mais, il y a lieu de noter que les peuhls ont connu le "beïtel" bien avant leur islamisation. Tel était véritablement le statut de ce pâturage. Mais au fil du temps le pâturage "beïtel" a été considéré comme un pâturage désormais sans maître dont la famille propriétaire s'est éteinte et qui est revenu au chef. Ce dernier, en conséquence, se devait de le distribuer au mieux des intérêts de la communauté. Il faut noter que chaque famille, chaque clan interprète à son profit les règles coutumières. Du coup, il est difficile pour ce qui concerne le pâturage "beïtel" de retrouver le sens exact. Les informations reçues au niveau des chefs de villages de Douentza, Djénné, Hombori, ne nous ont pas davantage éclairées. Ces personnalités ont eu, à la limite, des interprétations contradictoires. Leurs interprétations donnent l'impression d'une considérable évolution de la notion de propriété du "beïtel". Les deux premiers ont soutenu que ce pâturage, dans les pays peuhls, était simplement administré par le "Dioro". Ce dernier n'en a jamais été véritablement possesseur encore moins propriétaire. Par contre, le chef de village de Hombori a affirmé la propriété effective du chef du clan peuhl. Il ajoute, sans pouvoir donner d'exemple, qu'il est arrivé, d'après les dires de ses parents, que le "Dioro" vende le "beïtel" pour faire face aux besoins de guerre entre peuhls et cultivateurs bambaras. Dans tous les cas, il importe de noter que toutes les chefferies possédaient leur "beïtel". C'est un signe de commandement, un instrument de propagande. Il était de bonne politique d'y recevoir le plus de bergers possible. Enfin, il constitue une source de richesse parce qu'il était la plupart du temps loué par le chef. Par ailleurs, d'autres biens immobiliers généraient aussi des revenus sans pour autant être propriété de telle ou telle famille mais plutôt de toutes les familles de la contrée. Par contre d'autres propriétés collectives n'avaient aucune vocation à générer des ressources. Parmi elles, nous pouvons citer les mosquées et les autres lieux de prière.

### **C/Les mosquées et autres lieux de prières**

#### **1) Les mosquées**

Il convient de remarquer qu'en milieu peul, chaque village dispose de sa mosquée. Ces mosquées sont généralement construites en banco et tous les fidèles pourvoient à leur entretien. Lorsqu'il y a des travaux à y faire, les fidèles contribuent chacun selon son moyen.

Mais, bien souvent, en fait de mosquée il n'y a qu'un espace sur lequel on a mis du sable fin apporté par la main d'œuvre villageoise. Il peut aussi être question en vérité de cases plus grandes les unes que les autres selon qu'il s'agisse de mosquées ordinaires ou de mosquées du vendredi. Généralement, une même mosquée servait pour toutes les prières. Lorsqu'une mosquée du vendredi existe, elle est de dimension plus grande. Mais au tout début de l'islamisation, l'entretien de la mosquée, les honoraires du personnel, les fonds destinés aux aumônes, étaient à la charge du roi. C'est en tout cas ce qui se passait aux temps de la dina de Sékou Ahmadou<sup>62</sup>. Pour autant, ce dernier ne prétendait pas être propriétaire de la mosquée ni même du terrain sur lequel elle était construite. Le terrain et les matériaux relevaient alors des biens collectifs. L'imam en était le premier responsable simplement parce que (pense-t-on) au crépuscule de sa vie, il n'a rien d'autre à faire que de s'occuper de la maison de Dieu.

## **2) Autres lieux de prière**

De façon générale, il s'agit des lieux de pèlerinage sur les tombeaux de ceux qui étaient considérés comme les grands marabouts des milieux peuhls. On retrouvait, en général, ces lieux dans les cimetières. Mais, ils peuvent être situés aussi en dehors des cimetières. A titre d'exemple, on peut citer les tombeaux de Sékou Ahmadou ou de son père Ahmadou Sékou. Ces tombeaux, ne se trouvant pas dans les cimetières ordinaires, font l'objet de visites quotidiennes des adeptes. Ils appartiennent à tous et sont, du coup, des lieux publics et de prière. Il en est ainsi parce que les pratiques funéraires constituent l'un des signes de l'idée qu'une « civilisation se fait de l'homme »<sup>63</sup>. Edward B. Taylor, dans son ouvrage intitulé « La culture primitive », qualifie les pratiques susdites comme un « tout complexe qui comprend la connaissance, la croyance, l'art, les mœurs, les coutumes, et tous les autres talents et habitudes acquis par l'homme en tant que membre d'une société »<sup>64</sup>. Les cimetières ordinaires répondent au même régime. Ils sont des lieux qui appartiennent à tous. L'indigène peuhl à l'instar du bambara ou du dogon les considère comme la maison de tous, mais, en premier lieu, celle de leurs ancêtres.

## **D/ Les terrains de cultures**

Depuis les temps immémoriaux, en raison des crues et des montées d'eau plus ou moins brusques, les peuhls ont divisé les terres de culture en terres de souveraineté « Leydi Beyetel » (1), et en terres individuelles « Leydi Maral » (2). Les premières sont plus proches de la zone inondée et plus sollicitées par les peuhls en saison sèche. Ils estiment qu'à cet endroit la terre est plus fertile et mieux indiquée pour la culture. Quant aux secondes, elles sont aux alentours

---

<sup>62</sup> Archives Nationales du Mali., Fonds Ancien., 1D 49, 1936, p. 9.

<sup>63</sup> <http://www.pointsactu.org>

<sup>64</sup> E. B. Taylor, La culture primitive, in <http://www.pointsactu.org>

des villages peuhls et donc mieux protégées contre les animaux sauvages et les troupeaux étrangers des Foula nomades. Elles ne font pas, en conséquence, l'objet de surveillance particulière dans la mesure où les villages ne sont jamais sans habitants. Les vieilles personnes, dispensées des travaux champêtres, s'y trouvent à toute heure de la journée.

### **1) Le "Leydi Beyetel"**

Ces terres, également appelées terres collectives, appartenaient au Souverain. Ce dernier les allotissait annuellement au profit de ses administrés. Naturellement, figuraient parmi les administrés des peuhls sédentaires. Ces derniers, qui avaient gardé l'habitude de toujours élever quelques animaux, étaient également des cultivateurs et vivaient principalement de la culture du mil et du maïs. Aussi après les récoltes, les quelques animaux dont ils disposaient étaient conduits dans les champs afin d'y brouter des herbes et d'y laisser des engrais naturels. Mais, il arrivait aussi que des peuhls nomades décident de s'installer le temps des cultures. Ainsi, s'ils désiraient cultiver, ils bénéficiaient aussi des "leydi beyetel". Et dans ce dernier cas, après la récolte, il leur était loisible de faire paître leur troupeau. Ce droit ne leur était pas exclusif parce que d'autres membres de la communauté pouvaient aussi bénéficier de ce droit relatif à l'alimentation des animaux. En conséquence, le prochain attributaire de cette parcelle (qui n'était pas forcément le précédent) trouvait une terre améliorée par du fumier naturel. Il en bénéficiait par le fait de son installation sur le terrain. Aussi, ce droit ne pouvait lui être contesté pendant son temps de culture de la parcelle dont il a bénéficié. Les concessions ainsi faites étaient strictement gratuites. Les terres, en fin de compte, retournaient au Souverain. En conséquence, l'année suivante, le Souverain pouvait décider qu'un autre de ses administrés cultive le "lougan" précédemment cultivé par tel ou tel individu. Chaque année, le chef de la collectivité peuhle procédait au partage des "Leydi Beyetel". En dehors de ces concessions périodiques, en milieu peuhl, le Souverain pouvait faire de véritables donations y compris aux peuhls dont on ne sait souvent s'ils restent dans le pays ou s'ils vont transhumier avec leurs animaux. Il n'est pas nécessaire de dire que leur vie elle-même est souvent fonction des besoins de leurs animaux. Le donataire peuhl et sa famille avaient alors un véritable droit sur le terrain objet de la donation. Aussi, en accord avec sa famille, Il pouvait à son tour le concéder provisoirement. Ce qui est important de retenir, c'est qu'il le transmettait toujours à ses héritiers. Par contre, ici comme ailleurs dans d'autres coutumes des peuples indigènes, le "leydi beyetel ne pouvait être aliéné. Ce droit d'aliénation appartenait au seul Souverain au temps de la "Diinna" de Sékou Ahmadou. Ce dernier, théoriquement, pouvait aliéner à titre onéreux les parcelles de souveraineté. Seulement, nous n'avons pas trouvé d'exemple de ce genre d'aliénation. Mais y avait-il des acheteurs ?



Nous pouvons affirmer qu'en réalité, en milieu peuhl comme dans d'autres, il n'y avait pas d'acheteurs. Il fallait, un peu partout dans le pays, demander pour des besoins de subsistance. Et pour cela un coq ou des noix de colas offerts aux ancêtres suffisaient amplement. La terre, en fait, même en cas de donation, restait au donataire ou à ses descendants, tous membres de la grande famille peuhle et sujets du Souverain. Ainsi, le seul mode de constitution de la propriété foncière, dans la zone d'inondation, sous l'empire de la coutume peuhle, est, en fait, la donation du chef du clan ou du Souverain. Il ne saurait s'agir d'une propriété foncière complète. Le droit d'aliénation est inexistant au profit du donataire. Malgré la rareté de ces donations, les terres individuelles se sont progressivement constituées aux alentours de sources d'eau au détriment des terres de souveraineté.

## **2) Les "Leydi Maral"**

En fait de terres individuelles comme l'indique leur nom, les "leydi maral" étaient en réalité des terrains mis individuellement à la disposition des familles restreintes ou "gwa". Il s'agissait de terrains des ménages. Le "leydi maral" était affecté au chef du ménage pour pourvoir au besoin de sa famille, c'est-à-dire de sa femme et de ses enfants. La famille étendue avait également son terrain de culture. Là aussi, les mises à la disposition furent gratuites, à l'inverse bien entendu de ce qui se passait généralement en France au temps de la féodalité. En effet, il n'existe ici aucun impôt foncier pour ces terres. L'impôt foncier de l'Achour (le dixième de la récolte) n'était pas obligatoire. Cet impôt était une redevance, en nature, due par le cultivateur. Le Souverain n'en avait d'ailleurs pas besoin. Mais lorsque la nécessité l'exigeait, les contributions des sujets pouvaient être sollicitées. Et cela ne posait généralement aucun problème.

Aussi, en dehors des zones d'inondation, l'appropriation des sols ou plutôt leur possession ne se faisait pas autrement. La mise à disposition par le Souverain en était le seul moyen. Ici, à la différence des "leydi beyetel", les terres restaient aux bénéficiaires. Mais, la fixation sur un seul et même "lougan" n'arrangeait pas souvent le peuhl. En effet, la moindre fertilité du sol enlève beaucoup d'intérêt à la constitution du "leydi maral". Le sol se fatiguait rapidement et les indigènes ignoraient les engrais. Au bout de quelques années il fallait à l'indigène peuhl comme au bambara ou au sénoufo<sup>65</sup> un nouveau terrain. C'est surtout aux alentours des villages, plus faciles à défendre contre les sauterelles et les oiseaux et naturellement mieux fumées, que les terres devenaient héréditaires. Les "lougans" se sont transmis de père en fils ou de frères à frères selon le mode de succession existant ou adopté par le clan ou la famille. L'islamisation a, par ailleurs, eu des conséquences sur le mode de tenure foncière. Le système

---

<sup>65</sup> Une autre ethnie du Mali vivant essentiellement dans la région de Sikasso au Sud du pays.

de constitution de la propriété foncière dit des « terres mortes » et des « terres vivantes » était quelque fois mis en avant par le Souverain. L'individu, qui défrichait une parcelle de brousse, obtenait un droit indiscutable sur ce terrain, lequel de mort a été vivifié par son travail. La propriété collective ne se limitait pas aux terres de cultures. D'autres biens en ont fait l'objet. C'est ce que nous verrons avec la coutume dogon.

### **III/ En milieu dogon**

#### **A/ le principe de la propriété dogon**

Les dogon encore appelés "hambé" (kaddo) constituent un autre peuple du Mali qui a conservé son originalité. Ce peuple a en outre gardé son homogénéité, ses mœurs et coutumes particulières ainsi que ses croyances séculaires. Cette étude donnera un aperçu sommaire de l'organisation sociale de ce peuple considéré comme montagnard. Les aspects politiques et religieux seront rapidement examinés.

Pour éviter l'islamisation, les dogons ont quitté le Mandé au Sud Ouest du Mali et s'installèrent dans la falaise de Bandiagara, le plateau et la plaine. Dans la presque totalité des villages dogon, ils vivent avec les peuhls. Ils parlent presque tous le peuhl parce que leurs dialectes sont très nombreux et ils ne se comprennent pas souvent entre eux. La coexistence se traduit aussi dans l'habitat. Dans presque tous les villages dogons des plaines, le campement peuhl est érigé à proximité des habitations dogons. C'est seulement au début de l'hivernage que les peuhls regagnent leurs propres villages généralement loin dans la brousse. Mais, tous les matins, le chemin conduisant au village dogon le plus proche est emprunté par les femmes (peuhles) pour y vendre leurs produits et par les hommes (le plus souvent les vieux) pour y passer la journée sous le "Toguna". Ce dernier est le premier espace dogon qui est l'objet de propriété collective. Egalement appelé case à palabres, le "toguna" est une construction généralement érigée au centre du village. Sa hauteur oblige les participants au palabre à rester assis et à ne pas se lever brusquement. Il s'agit d'un lieu public où les sages du village débattent des problèmes de la communauté. Il sert aussi de lieu où les litiges entre villageois sont tranchés. En réalité, le "toguna" en milieu dogon a généralement été érigé en même temps que le village lui-même. Il appartient ainsi aux premiers occupants ou à la famille du premier occupant du village. Cependant, dans un village donné il peut y avoir plusieurs "toguna", mais le premier "toguna" est celui sous lequel les problèmes du village sont débattus. Il diffère des autres "toguna" en ce sens que ceux-ci peuvent être des lieux de repos ou des endroits où sont réglés les problèmes des ménages ou même des quartiers. Ce qui est aussi important de savoir c'est qu'un "toguna", comme nous l'évoquions tantôt, qu'il soit destiné aux problèmes du village ou aux problèmes du quartier ou des ménages, est toujours

un bien collectif, un lieu public. Il obéit aux mêmes caractéristiques que les autres biens collectifs, c'est-à-dire que le droit d'en disposer n'appartient à personne.

Les dogons qu'ils soient de la falaise ou de la plaine ont une commune croyance, une croyance en les idoles symbolisées par les arbres, les bois, les bosquets, les pierres, les mares, etc.... Toutes ces idoles sont propriété collective.

### **B/ L'impossible appropriation de la terre dogon**

Chez les dogon comme chez les bambara, la terre est une divinité. Elle appartient à "Amma" ou "Amba" (Dieu créateur). La terre appartient à elle-même et n'appartient à personne. En coutume dogon, c'est plutôt la terre qui est propriétaire des hommes. L'explication qu'ils donnent à cette notion (la terre est propriétaire des hommes) est fort simple. En effet, quand on meurt, on retourne à la terre ad aeternam. En effet, au moment de la première occupation, l'ancêtre fondateur d'un village dogon conclut un pacte avec les esprits de la terre. Ce pacte doit être respecté par toute la descendance de cet ancêtre. Ce respect a lieu par des cultes et des rituels très précis. La violation des clauses du pacte entraîne des sanctions divines particulièrement graves pouvant être entre autres les inondations, la sécheresse, la destruction des récoltes ou encore les incendies. Par exemple, interdiction est faite de piler la nuit pour ne pas troubler le sommeil des ancêtres. Ou encore, à la naissance d'un enfant, son cordon ombilical est enterré afin de permettre à cet enfant d'être en communion avec les ancêtres. D'autre part, des institutions sont rattachées à la terre en milieu dogon. Il s'agit du "Binou" qui est un totem autour duquel se retrouvent plusieurs grandes familles. Il y a aussi le "Ginna" qui désigne les membres d'un même lignage, la demeure du patriarche et la terre qui sont la possession indivise du groupe. Ensuite vient le "Hogon". Mais avant, il faut noter le "Lèbè" qui est le culte agraire rendu par les dogons aux génies de la terre pour avoir leur protection et actualiser le pacte évoqué plus haut. Il est important de savoir que lorsque les dogons ont quitté le Mandé pour s'installer précisément dans la région de Mopti, ils n'ont pas choisi leur site par hasard. Pour la création d'un village dogon, il fallait la réunion de quatre éléments. Tous ces éléments, nous le verrons, sont objet de propriété collective. Ils appartiennent à tout le village.

D'abord, il fallait une source d'eau permanente et accessible, aucune vie humaine ne pouvant se faire sans eau. Un endroit pour la construction de la maison des menstrues était nécessaire. La maison des menstrues est un refuge pour les femmes en état d'impureté. Il fallait un site pour le "toguna", et enfin un endroit naturel pour servir de cimetière. C'est dire que tout village dogon s'installe autour de biens immobiliers susceptibles de propriété collective. Sur le plateau comme dans les plaines, les différents occupants sont arrivés en groupes distincts les uns des autres et n'ont pas tenté de constituer une fédération. Ils étaient organisés en

familles étendues ou clans et ensuite en hameaux plus ou moins liés les uns aux autres. Cependant, il n'y avait pas d'entités politiques proprement dites où toutes les activités sont coordonnées à partir d'un pouvoir central<sup>66</sup>. Jusqu'à l'arrivée des toucouleurs à Bandiagara en 1864, les dogons dans leur ensemble ne reconnaissent que la seule autorité du chef religieux, le "Hogon".

La propriété ici comme ailleurs n'a pas d'autre origine que la première occupation. Nous y reviendrons dans le chapitre consacré à la gestion des biens. Une fois établie, cette propriété pouvait se transférer suivant les règles des ancêtres. A la différence de ce que nous avons jusque là étudié, chez les dogons, lors de l'occupation première la terre est partagée entre les différentes familles par les chefs de villages. Ceux qui, par la suite, désirent étendre leurs terrains de culture, s'éloignent tout simplement pour défricher et déboiser de nouveaux emplacements. En raison de ce travail, le sol devient la possession de leur famille. Une autre différence avec la coutume bambara réside dans le fait que dans certains milieux dogon, les femmes pouvaient avoir en toute possession des biens immeubles. C'est là l'exception qui confirme la règle. Il faut, toutefois, que ce qui a déterminé la réalisation de ces biens soit lui-même propriété de la femme. Mais, dans tous les cas lorsqu'elle tenait de sa propre famille une parcelle de terrain, elle en était "propriétaire". De la même manière, elle pouvait transmettre les biens dont s'agit. Ni le chef de famille ni celui du village n'avait de droit sur ces biens de la femme. Mais le milieu dogon étant un milieu très solidaire, l'entraide est une réalité de tous instants. D'autre part, ici le chef de terre n'existe pas. Cependant le rôle de ce dernier n'est pas joué par le "hogon". Les chefs de famille décidaient de confier des lopins de terre aux étrangers qui souhaitaient s'installer dans le village. De la même manière, en cas d'alliance, un étranger, qui désirait cultiver dans le village, pouvait s'installer sur une parcelle appartenant à sa belle famille. Le "hogon", qui en réalité, est un chef religieux faisait en même temps office de juge. La case destinée au fétiche est aussi bien collectif. Ce fétiche s'appelle le « toron » et il est scellé dans un bloc de maçonnerie. Le "hogon" nouvellement nommé prend possession de l'habitation qui lui est affectée par le village. Il quitte donc sa propre habitation et prend un nouveau nom par lequel il est désormais désigné. Il abandonne sa famille et se retire seul dans la case qui lui est réservée. Tous rapports lui sont dès lors interdits avec les femmes (même avec les siennes). Seuls peuvent lui rendre visite les hommes du village et ses enfants. L'entretien de sa maison est assuré par les filles encore nubiles. Bref, le "hogon", à partir de sa nomination, se met au service de la communauté. Il fait des consultations et indique l'opportunité des sacrifices à faire suivant les cas qui lui sont soumis.

---

<sup>66</sup> M. Griaule, Le renard pâle, Musée De L'homme, Institut d'ethnologie, 1965, p. 134-147.

Par ailleurs, il a la surveillance de la case où les femmes séjournent pendant la durée de leur impureté périodique. Il veille aussi sur les cours d'eau, les mares et les arbres fruitiers situés dans le village et qui existent depuis sa fondation. En d'autres termes, il faut simplement dire que le "hogon" veille sur les biens collectifs indépendamment de leur administration par le chef de village. En réalité, pour le dogon, le "Hogon" constitue un patrimoine.

Un ou plusieurs quartiers constituaient un village à la tête duquel se trouvait un chef religieux qui était le plus souvent le plus âgé du village. La réunion de plusieurs villages a formé un "Siguida" dont le chef lieu fut le village du chef religieux le plus âgé. Mais tous les villages n'étaient pas nécessairement formés d'individus parlant le même dialecte. Les villages étaient très souvent situés sur des falaises. Ils étaient, certes, rapprochés les uns des autres mais clairement délimités.

Le "hogon" avait la garde, en tant que chef religieux, du fétiche du village et de tout le "Siguida". Ce fétiche constituait le bien le plus précieux de tout le village ou de toute la contrée. Il était un bien collectif, quand bien même il ne pouvait être touché par le commun des villageois. Mais par l'intermédiaire du "hogon" tous les villageois pouvaient demander certains services au fétiche de la localité.

A côté du hogon, il y avait un organisme politique qui est le conseil du village. Le chef de ce conseil était appelé le "painé" avec des fonctions honorifiques et représentatives. Il avait des pouvoirs restreints.

Il assurait surtout la police du village et réglait les différends dont le règlement ne nécessitait pas l'intervention du "hogon". La fonction était de "painé" en pratique héréditaire, mais la désignation relevait d'un conseil de notables constitué de différents chefs de familles du village. L'avis des femmes n'était pas sollicité pour cette désignation, et elles ne pouvaient pas en outre être désignées chef de village. La fonction était essentiellement exercée par les hommes. Les anciens du village participaient à l'administration du conseil bien que n'ayant personnellement aucune autorité. D'ailleurs ici comme dans d'autres coutumes du Soudan, plus un individu est âgé, plus il acquiert de considération. Ses conseils sont souvent demandés ainsi que ses bénédictions. Le "painé" avait droit à des redevances en nature. Ainsi, chaque famille lui devait au moment des récoltes environ deux kilogrammes de mil par homme capable de cultiver. Les femmes et les enfants en étaient dispensés bien qu'astreints par ailleurs aux travaux de culture.

Le "hogon", pour ce qui le concerne, avait des pouvoirs étendus et se trouvait être le véritable chef dont l'autorité annihilait celle du "Painé". Cependant, contrairement au chef de village, le "hogon" n'avait droit à aucune redevance de la part des habitants. Il n'était pas fondé à exiger des dons en nature. Mais, il acceptait des offrandes au moment des récoltes ou

à l'occasion des fêtes. Les fonctions de "hogon" appartenait à l'homme le plus âgé du village sans considération de valeur morale ou de vigueur physique.

### **C/ La propriété des cours d'eau, lacs, mares etc.**

Pour mieux comprendre le système juridique des eaux avant la colonisation, il est indispensable de remonter à l'origine de la formation des conceptions coutumières des indigènes en matière de propriété des eaux. Les droits, dont ils se prévalent sur les eaux et leurs accessoires, méritent aussi examen.

#### **1/ Origines des conceptions coutumières dogon**

Cette étude nous conduira aux conceptions mythiques et religieuses qui se trouvent à la base de la notion de propriété foncière. En effet, de façon générale, les peuples de l'Afrique occidentale possèdent des caractères somatiques généraux qui se retrouvent un peu partout. Mais, à l'intérieur de ces types généraux, nous retrouvons des types locaux et à l'intérieur de ceux-ci se dégagent d'autres subdivisions dont l'énumération serait fastidieuse. Aussi, comme nous l'avons souligné plus haut, les coutumes de chaque communauté lui sont caractéristiques à telle enseigne qu'on aura autant de conceptions traditionnelles qu'il y a de divisions ethniques ou claniques. Pour faciliter la tâche qui nous est ici impartie, nous ferons abstraction des caractères originaux, spécifiques, qui d'ailleurs sont quantité négligeable en cette matière. S'il est vrai que les pratiques divergent souvent profondément en matière institutionnelle, en matière de filiation ou de mariage, des traditions presque uniformes peuvent se dégager du comportement général vis-à-vis des eaux comme vis-à-vis de la terre.

Il est néanmoins peu commode de procéder à une généralisation des règles suivies par les populations du Soudan français en la matière. La terre, on l'a déjà dit, a ses génies, les eaux ont les leurs. Ces dernières, au regard des populations, n'ont ni les mêmes puissances ni les mêmes dénominations. Ces divinités se trouvent à la base de l'état d'esprit qui veut que la terre et les eaux ne puissent appartenir à un mortel. Les régions fluviales ont vu naître des populations de pêcheurs professionnels qui ont érigé, le long des cours d'eau, des institutions non écrites mais, non moins réelles. Les pratiques traditionnelles ont fait des populations Bozo et Somono une sorte de caste attachée à ses privilèges et à ses caractéristiques. Mais, certaines études ont estimé que c'est bien à tort que les bozo ont été qualifiés de gens de caste dans toute l'acception de ce terme.<sup>67</sup> On considère, par ailleurs, qu'ils sont d'origine noble et sont devenus émigrants à l'issue de la décadence de l'empire du Ghana dont ils faisaient partie. Le choix, pour eux, de devenir pêcheurs est dû au fait qu'au bout de leur errance, ils se sont retrouvés aux bords du fleuve Niger. Aussi, ont-ils entrepris de s'y installer et d'exploiter

---

<sup>67</sup> <http://maliba.8m.com/Ethnies/bozo.htm>

les ressources du fleuve, subvenant du coup à leur subsistance. A côté des bozo, on rencontre un autre groupe de pêcheurs appelés somono. Contrairement aux bozo, les somono ne constituent pas un groupe ethnique à part. Mieux, il n'existe pas de coutume somono. Les somono sont constitués de plusieurs races : bambara, soninké, bobo etc. En réalité, les somono ont conservé, pour la plupart, les coutumes de leurs groupes ethniques d'origine. Finalement, ils ont adopté les règles coraniques à la suite de la conquête des toucouleurs. Nous n'irons donc pas chercher un titre officiel de propriété sur les eaux ou sur le droit de pêche. S'il doit y avoir une autorisation d'utiliser l'eau ou même de pêcher, ce n'est certainement pas aux hommes qu'il faut s'adresser mais plutôt aux divinités propriétaires. Nous jetterons donc un regard sur ces divinités pour bien saisir la force et l'esprit religieux. La terre est la mère nourricière dans la quasi-totalité des coutumes du Mali précolonial. Tout ce qu'elle produit ou supporte (les eaux, les arbres etc.) a une origine mythologique<sup>68</sup>. Cette origine revêt un caractère presque sacré toutes les forces de la nature. Sur l'ensemble du territoire, partout où passe les fleuves Sénégal et Niger, les lacs et rivières, il existe une divinité créatrice et bienfaitrice. Cette divinité engendre la pluie et donne naissance aux rivières et lacs, bref à tous les cours d'eau. Toutes les ethnies du Soudan, à peu de chose près, ont les mêmes croyances et des conceptions rapprochées, sous réserve que les cycles mythologiques sont plus ou moins nombreux chez quelques unes. De là sont nées les obligations et les interdictions qui servent de fondement aux multiples pratiques devenues traditionnelles. Le ciel et la terre sont entourés d'une foule de dieux qui dominent le sol et les eaux. La tradition orale, et elle seule, transmet les croyances à la postérité. L'individu a, en permanence, la hantise d'offenser la divinité, maîtresse de ce qu'il va toucher. C'est pourquoi, il existe des rites auxquels on procède un peu partout avant toute entreprise humaine. Néanmoins, nous reviendrons plus en détail sur la mystique du « dji » dans le paragraphe consacré à cet intitulé. Mais avant il y a lieu de se demander en quoi les populations riveraines ont des droits prévus par la coutume.

Plus haut, l'état d'esprit de la population bozo a été évoqué. De cet état d'esprit sont nées de fortes prétentions imposant l'observation du régime des eaux. L'appropriation exclusive des eaux répugne à l'esprit de l'être communautaire. Les raisons qui sont à l'origine de cette attitude sont maintenant connues. Faut-il en conclure que les populations ne se reconnaissaient aucun droit sur les eaux, leur contenu et leurs rivages ? Le droit de navigation

---

<sup>68</sup> A. Aupert, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 359.

des piroguiers non immédiatement riverains est un tout autre aspect de la tradition locale. Mais le droit de pêche, dans ces milieux, mérite aussi examen<sup>69</sup>.

## **2/ Prétentions des riverains à la pleine propriété**

Il ne fait aucun doute que tous les peuples du monde ont des prétentions sur leur milieu naturel. Les sédentaires et les nomades ne dérogent pas à cette règle. Il est ici question de populations sédentaires qui se livrent à une industrie déterminée à savoir, la pêche ou la navigation. Les riverains des bords du Niger, du Baní et du Sénégal forment des communautés ethniques qui se reconnaissent toutes les droits sur les eaux et les rives. Une réserve existe cependant, elle est celle de ne pas enfreindre la loi de la divinité considérée comme seule propriétaire. En conséquence, elle est seule qualifiée pour grever de charges la faculté de jouir des biens mis à la disposition des communautés. Ces droits sont transmis de génération en génération depuis les premiers occupants, les ancêtres. Cette forme d'appropriation n'a pas de rapport avec celle issue de la mentalité d'un propriétaire quiritaire. Aucun bozo du Niger ne saurait céder ses droits sur la portion qu'occupe sa collectivité<sup>70</sup>. Celle-ci ne pourrait pas non plus disposer des droits qu'elle ne détient que pour le compte de ses membres. La multiplication des droits se manifeste dans les bassins lacustres, dans les vallées fertilisées chaque année par des crues périodiques et qui attirent les cultivateurs et les pasteurs. Le village bozo, à l'image des autres d'ailleurs, fonde les relations entre ses occupants sur la parenté, bien souvent sur le voisinage et la solidarité. L'emplacement du site d'installation est choisi en fonction de la proximité du Niger ou du Baní. Mais, nous l'avons dit c'est le cas de toutes les agglomérations villageoises quelles qu'elles soient : la recherche des points d'eau. Quelques rares précautions sont prises pour conjurer les inondations et les inconvénients du marécage. Un poème consacré au fleuve Niger ou "Djoliba" met l'accent sur son appartenance à toute la population du Soudan et au monde entier. Ce poème traduit par un célèbre griot, maître de la parole, sera ici reproduit in extenso. Il s'agit pour nous de toucher du doigt ce que revêt la propriété collective d'un cours d'eau comme le fleuve Niger.

La chanson du djoliba :

« Djoliba (Niger), pour le malinké de la Haute-Guinée, ton nom évoque tout.

Descendu des luxuriantes collines du Fouta Djallon, tu es venu intimement t'associer à la vie mandingue.

---

<sup>69</sup> J. Pellegrin, Les poissons des eaux douces de l'Afrique occidentale (du Sénégal au Niger), Paris, Ed. Larose, 1923, p. 128.

<sup>70</sup> A. Aupert, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 194-202.



C'est toi qui, après tes innombrables méandres et tes chutes floconneuses, apporte discrètement au pays malinké paix et prospérité.

Tu t'es prodigué toi-même à cette terre de latérite et de grès, pour que vive toute une race. Juchés sur les miradors, au milieu de vertes rizières qui s'étendent à perte de vue, les enfants, torse nu et maniant la fronde, fredonnent, tous les matins, ta chanson, la chanson de djoliba.

Ne déniaient pas l'amour que te vouent tous ces villages de pêcheurs, groupés sur tes berges et que tu fais vivre sans aucun calcul, ils comprennent, mieux que quiconque, ton langage et ton tempérament.

Chaque année, autour de petites mares qui jalonnent tes flancs herbeux, ils viennent danser en ton honneur et chanter la joie de vivre que tu leur as prodiguée.

Démentant la légende selon laquelle tu aurais de mystérieuses relations avec je ne sais quel autre fleuve, tu as convié tous les laptots à venir partager ta vie intime, à te suivre journallement dans ta course sans fin, sur leurs petits chalands et à traduire aux sceptiques ta véritable origine.

Djoliba, comme disait le vieux Mory, ta largesse n'a de borne que l'infini. Sans distinction aucune, tu as donné satisfaction à toutes les contrées du manding.

Si Kankan détient le monopole de la culture du riz, c'est grâce à ton bienveillant frère le Milo.

Oui, Djoliba ; ton nom évoque tout.

Tu t'es trop donné pour que tu sois oublié.

Témoin de la naissance et de la décadence de célèbres empires malinkés, tu es seul aujourd'hui à pouvoir nous en parler justement.

Les Soundiata, les Samory n'ont guère de secret que tu ne saches.

Tour à tour, dans les plus tragiques moments, ils t'ont fait leurs confidences et t'ont demandé protection.

Coule donc Djoliba ! Vénérable Niger, passe ton chemin et poursuis à travers le monde noir, ta généreuse mission.

Tant que les flots limpides rouleront dans ce pays, les greniers ne seront jamais vides, et chaque soir les chants fébriles s'élèveront au dessus des villages pour égayer le peuple malinké.

Tant que tu vivras et fera vivre nos vastes rizières, tant que tu fertiliseras nos champs et feras fleurir nos plaines, nos anciens, couchés sous l'arbre à palabre, te béniront toujours. Coule et va plus loin que toi-même, à travers le monde entier, étancher la soif des inassouvis, rassasier

les insatiables et dicter, sans mot dire, à l'humanité que le bienfait désintéressé est le seul qui vaille, le seul qui absolument signifie »<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Poème mandingue traduit en 1954 par le griot Fodeba Keita, poète et traditionaliste malien (in quotidien malien L'ESSOR du 21 septembre 1964).

## **Paragraphe II : Les biens mobiliers faisant l'objet de propriété collective**

Un meuble peut être propriété collective. En effet, il est généralement admis que la propriété d'un bien mobilier revient à un seul individu. Mais, il est souvent arrivé ici qu'un bien mobilier appartienne à plusieurs personnes. C'est la propriété collective mobilière. En fait, la propriété de la chose n'est pas matériellement divisée entre différentes personnes. Il s'agit simplement d'un état d'esprit qui fait que chacun se considère comme propriétaire de la chose mobilière. Il en est ainsi des tenues de mariage pour les hommes en milieu dogon. C'est aussi le cas des outils pour les travaux champêtres. Ces outils appartiennent en collectivité à tous les membres de la famille élargie. La propriété collective mobilière s'applique également aux instruments servant à creuser les tombes dans les cimetières à l'occasion des décès dans le village. D'autre part, les ustensiles de cuisines, même s'ils sont apportés par la nouvelle mariée, appartiennent collectivement à toute la famille dont la femme fait désormais partie. Bref, l'utilisation de tous ces biens mobiliers pour tous ne pose aucun problème dans les différentes coutumes du Mali avant la colonisation. Mieux, le "moi" est rarement usité. L'organisation de l'unité familiale est telle que tous les problèmes pouvant naître relativement aux biens sont pris à bras le corps et étouffés. Le principe est que « les hommes n'amènent rien dans leur tombe »<sup>72</sup>.

De même, « l'eau des rivières, des fleuves et des mares, les poissons qui y vivent, les oiseaux, le gibier, le miel sauvage, sont la propriété de ceux qui les rendent utilisables, même s'ils les trouvent sur la terre d'autrui »<sup>73</sup>. Ainsi, les biens peuvent appartenir à tout une contrée dont le représentant est le "dougoutigui". Ils peuvent également appartenir à la famille. Pour ce qui concerne les biens familiaux, l'exemple concret est le contenu du grenier familial. Chez les dogons, il y a des effets d'habillement pour les cérémonies de mariage. Ces effets appartiennent à tous les futurs mariés. Ils sont gardés chez le chef de famille et sont portés lors des cérémonies de mariage. Il en est de même pour les cérémonies de circoncision des enfants à partir de l'âge de sept ans. Ces différents biens font partie du patrimoine villageois, comme le souligne le chasseur Paul Dougnon (chef du village de Tien dans la région de Ségou). Il convient aussi de noter que la famille est généralement propriétaire de son troupeau. Tous les membres bénéficient du croît naturel des animaux qui constituent la propriété collective des membres de la famille. A cela, on peut ajouter les instruments de culture dans les différentes coutumes du Soudan. Ces instruments sont fabriqués ou achetés par le patriarche et utilisés par tous les membres et pour tous les membres de la famille ou du

---

<sup>72</sup> Proverbe bambara

<sup>73</sup> A. Aupert, Coutumiers juridiques de l'Afrique Occidentale Française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p.87.

clan. En effet tous travaillent pour le patriarche qui naturellement subvient aux besoins de son clan.

Les droits qui peuvent affecter les biens mobiliers sont de trois sortes : la propriété, l'usufruit et la servitude. Chacun de ces droits porte un nom spécial en bambara. Ainsi, la nue propriété d'une terre se nomme "dugu-kolo-siguiya". L'usufruit d'une terre se dit "foro-siguiya". La servitude de passage se dit "tieme-furu-sira". Les esclaves sont susceptibles d'appropriation collective de même que les animaux et tout autre objet mobilier. Les femmes en milieu bambara sont susceptibles "d'usufruit". C'est dans cet ordre d'idées que la femme est liée par le mariage à une famille ou un clan et non à une personne. C'est la raison pour laquelle, en cas de décès de son époux, elle fait partie de l'héritage de ce dernier. Généralement elle se marie au frère cadet de son défunt mari. Si elle venait à refuser ce mariage, il n'est pas exclu que la dot déjà payée par la famille de son défunt mari soit réclamée à sa famille pour qu'elle puisse bénéficier de sa liberté. Bref, cette sorte d'usufruit s'acquiert sur la femme par le paiement de la dot, "pas de dot, pas de mariage", "pas de femme, pas de dot à payer".

Comme exemple de propriété mobilière collective, peut être cité le bien de la famille, qui est possédé collectivement par tous les membres des deux sexes de la famille et aussi par ses esclaves domestiques. La plupart du temps, le bien de famille comprend : d'abord le produit des cultures et des travaux entrepris en commun par la famille, puis les ustensiles de cuisine et les troupeaux (à l'exception bien entendu des objets ou animaux appartenant en propre à tel ou tel membre de la famille). Enfin, une sorte de trésor en or constitué dans les temps anciens par le fondateur de la famille est conservé par ses successeurs. Ce trésor sera utilisé pour des besoins spéciaux. Il peut s'agir de guerre ou de recherche de la protection d'un chef influent. Enfin, il pourra s'agir d'affranchir un membre de sa famille capturé dans une expédition armée, etc.

Tous les membres de la famille, exception faite des enfants non nubiles, ont chacun les mêmes droits sur ce qui constitue le bien de la famille. Toutefois, le chef de famille, en vertu de l'autorité que lui confère son titre, peut s'arroger plus librement que les autres le droit de disposition. Il ne peut cependant toucher au trésor de la famille sans l'autorisation de la majorité des membres, et seulement dans les cas très spéciaux énumérés plus haut. A propos de la composition du bien de la famille, il est important de noter qu'en général les objets d'usage journalier (sièges, ustensiles, armes, vêtements, bijoux) transmis par héritage en tant que biens privés du défunt, font, au bout de deux générations, partie du bien familial inaliénable. La plupart du temps, ces objets sont conservés en un lieu spécial, consacré au culte des ancêtres. En dehors du bien de famille, il existe d'autres cas de propriété mobilière

collective. Ainsi, le fer obtenu par les forgerons est en général la propriété collective du groupe d'artisans qui a participé à sa fabrication.

En conclusion, il faut remarquer clairement qu'ici la propriété au sens de l'article 544 du Code civil Français est incompatible avec la collectivité. Il importe de penser, bien au contraire à une sorte d'usufruit comme noté plus haut. Pour autant, il est évident que la propriété privée au sens de cette disposition du Code civil Français existe bel et bien.

## **Section II : La propriété privée coutumière**

**Paragraphe I : la propriété précoloniale en matière immobilière est-elle privative ?**



La dynamique du droit coutumier trouve son explication dans les pratiques traditionnelles où nombre d'actes juridiques sont possibles sur la terre. La force d'ancrage des coutumes a fait qu'elles ont résisté à plusieurs agressions d'ordre culturel ou politique. Ainsi, elles ont pu se perpétuer malgré les multiples changements de contexte. Mieux dans les cas de conquête territoriale de cette époque précoloniale, le vainqueur a laissé la gestion de la terre aux détenteurs du droit du feu ou du droit de hache<sup>74</sup>. Ce vainqueur s'est seulement arrogé les pouvoirs politique et militaire. Les questions de propriété sont alors restées à la charge des autochtones. Dans l'étude portant sur le régime foncier chez « Les indigènes de l'Afrique Occidentale Française », l'administrateur colonial du cercle de Bougouni déclarait en 1907, qu'en « droit coutumier..., le véritable propriétaire du terrain... n'est au demeurant que le représentant ou l'administrateur de ce bien, dont l'usufruit et la jouissance sont la propriété de tous les membres de la collectivité ... »<sup>75</sup>.

Il importe de reconnaître que la propriété de type romain, « la dominium ex jure quiritium » traduit par l'article 544 du code civil français en termes de « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » est en principe ignorée du droit coutumier en général et de celui de la terre en particulier. Ce principe (I) connaît des exceptions (II) comme nous le verrons par la suite. Mais il y a lieu de remarquer que les exceptions dont il sera question relèvent bien plutôt du droit musulman. Mais puisque les règles de ce droit s'appliquaient à certaines populations du Mali précolonial, nous en parlerons, ne serait-ce que de façon sommaire.

### **I/ Le droit coutumier et le principe de la propriété immobilière**

La terre, on l'a vu, est une divinité non susceptible d'appropriation privative. Les coutumes régissant la propriété privée au Soudan sont beaucoup plus uniformes que celles régissant la propriété collective en général et foncière en particulier. En effet, le régime de la propriété privée est moins accessible aux modifications provenant de la nature du pays ou des institutions politiques. De façon générale, les principes qui vont suivre s'appliquent à la plupart des populations du Soudan.

L'Afrique tropicale en général et le Soudan français en particulier offrent une grande diversité de situations. Des auteurs américains, David E. Ault et Gilbert L. Rutman, expliquent « qu'il existerait ou aurait existé à travers tout le continent une forme à peu près commune de tribalisme, dont le trait dominant serait l'absence de toute forme de propriété personnelle et

---

<sup>74</sup> J. R. de Benoist, L'Afrique occidentale française de 1944 à 1960, Les Nouvelles Editions Africaines, 1983, p. 351.

<sup>75</sup> E. Leroy, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 89 et 90

privative »<sup>76</sup>. Ce sont les rapports de l'homme à la terre en tant que moyen de production qui seront, ici, mis en avant. Et puisque la terre est considérée comme une divinité génitrice, sa mission consiste à pourvoir aux besoins des hommes qui l'occupent. Il convient d'ailleurs de noter que dans les différentes coutumes des populations animistes, on parle d'occupation de la terre et non de propriété. Mais, même dans les cas où il est fait allusion à la notion de propriété, on comprend aisément qu'en fait de propriété, il s'agit simplement d'un état d'esprit. Il ne s'agit jamais, de notre point de vue, de la propriété au sens romain du terme, c'est-à-dire celle de l'article 544 du code civil français. Bien au contraire la propriété coutumière, celle que nous voyons aujourd'hui encore dans les familles rurales étendues, donne toujours un certain droit aux différents membres de la famille. On parle ainsi de "fa dugukolo", la terre des ancêtres. Ce "fa dugukolo" est susceptible d'occupation par tous les membres de la famille et même par différents membres du clan. En fait, en fonction des places disponibles, il est permis aux uns et aux autres de s'y installer. Mais, force est de reconnaître que souvent des difficultés ont surgi. Ces difficultés ont été aplanies la plupart du temps par les griots. Ces derniers sont considérés comme les maîtres de la parole. Ils maîtrisent l'histoire des familles auxquelles ils sont liés de père en fils depuis les temps immémoriaux. Les difficultés peuvent également être aplanies par les "cousins à plaisanterie" auxquels on n'exprime généralement jamais un refus catégorique, eu égard aux liens tissés depuis la naissance des différents aïeux.

Il s'agit donc d'occupation, même si cette dernière n'est pas précaire. En effet, pour les autochtones, cette occupation est considérée comme une propriété définitive. En réalité, elle demeurerait définitive à moins qu'une éventuelle conquête ne fit des populations des esclaves perdant du coup leur statut de maîtres des lieux. Notons que même dans une situation de ce genre les vainqueurs, certes, devenaient maîtres des esclaves, parce qu'ils détiennent le pouvoir militaire, mais jamais propriétaires des terres sur lesquelles les vaincus se trouvaient installer. C'est dire que pour tous, la terre ne saurait être propriété des hommes. Néanmoins nous verrons par la suite que cette assertion n'a pas toujours été absolue dans notre pays avant l'arrivée du colonisateur français. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer au régime foncier dans le Septentrion du pays sous l'occupation marocaine en 1591. Et nous expliquerons pourquoi dans la deuxième partie de ce paragraphe consacrée aux exceptions au principe d'alors.

---

<sup>76</sup> D. E. Ault et G. L. Rutman in [http:// www.private.property.ertim.org](http://www.private.property.ertim.org)

Djoba Diarra, féticheur dans le village de ‘‘diobougou’’<sup>77</sup> (dans le Bélédougou) va plus loin en disant qu’il n’est qu’un mortel. A ce titre, il ne pourra jamais être propriétaire de la terre puisqu’en mourant il retourne à cette terre. Il ajoute en substance que même les céréales, qu’il obtient chaque année quand la terre et le ciel s’accouplent, ne sauraient être sa propriété, encore moins celle de sa famille, avant leur consommation. Bref, pour lui comme pour beaucoup d’autres « on est propriétaire de ce qu’on a mangé »<sup>78</sup>. Un adage du Mali illustre cette assertion : ‘‘i yé min doun o dé yé i ta yé’’ (on est propriétaire de ce qu’on a consommé). En dehors de ce qui concerne les produits du sol, la coutume est la même, et le régime de la propriété privée se distingue nettement de celui de la propriété collective. En effet, lorsqu’il s’agit de propriété privée, il n’est pas absolument exact de dire qu’occupation vaut titre de propriété. Ce qui est par contre admis, c’est que le travail crée un titre de propriété réelle avec toutes ses conséquences.

Par ailleurs, dans la mesure où la terre n’est pas le fruit du travail de l’homme, il ne peut en être propriétaire ni au sens romain du terme, ni même au sens coutumier de cette expression. Cependant, cela n’empêche aucun indigène de se considérer comme propriétaire, et à dire, d’une parcelle déterminée. Ce qui ne fait l’objet d’aucune contestation c’est que nul n’est propriétaire dans les différentes coutumes du Soudan des puits publics, des cours d’eau, chemins, cimetières, lieux de cultes etc. Ceux-ci constituaient véritablement des biens insusceptibles d’appropriation privative.

Kouassigan confirme la sacralité de la terre révélée par nombre d’auteurs africanistes. Pour lui « la terre occupe une place spéciale dans les panthéons locaux et n’est pas considérée dans sa simple matérialité car elle est moins ce qu’elle représente que ce qu’elle suggère aux hommes »<sup>79</sup>. Elle n’est pas seulement une source de richesses, elle est aussi et surtout « une source de vie »<sup>80</sup>. On comprend ici qu’il n’y a pas lieu de demander au seul droit l’explication des rapports des hommes à la terre. Sa sacralité a forcément des conséquences sur la détermination de son régime juridique. Le régime juridique est donc fonction de la catégorie de la terre en question. Ce régime diffère donc selon qu’il s’agit de « terre d’habitation ou de terre de culture ou encore de terre de pâturage »<sup>81</sup>. Le même auteur a précisé fort justement que la connaissance approfondie d’une société supposait celle de son droit. Les droits « négro-africains ne sont que l’expression de ces civilisations de terriens élaborées depuis plusieurs générations en partant de leurs génies propres et des conditions du milieu naturel. Les règles

---

<sup>77</sup> Diobougou qui signifie la contrée ou le village du fétiche.

<sup>78</sup> Djoba Diarra, entretien en date du 17 février 2008, à Diobougou village situé à 90 Km du cercle de Bougouni

<sup>79</sup> G. A. Kouassigan, L’homme et la terre, Thèse, Toulouse, 1962, p. 115.

<sup>80</sup> G. A. Kouassigan, L’homme et la terre, Thèse, Toulouse, 1962, p. 115

<sup>81</sup> G. A. Kaoussigan, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l’Afrique, tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p.30.

de droit ne font qu'exprimer et sanctionner les rapports sociaux établis entre des hommes dont le travail agricole constitue la première activité. Toutes les institutions juridiques traditionnelles portent l'attachement des noirs à la terre »<sup>82</sup>.

L'appropriation, à la limite, de la terre d'habitation peut sembler beaucoup plus facile que celle de la terre de culture ou du pâturage. Il n'en est rien, en général, puisque le droit de disposer, un des attributs fondamentaux de la propriété, est inexistant dans la plupart de nos coutumes. Mohamed Bachir Doucouré, chercheur à l'Université de Toulouse-Mirail va plus loin en affirmant que « la terre dans les sociétés traditionnelles africaines était source de cohésion sociale... »<sup>83</sup>. Sa pensée nous conforte dans le choix du titre de ce chapitre qui traite de l'ignorance de la problématique domaniale par le droit coutumier. Il y avait effectivement suffisamment de terrains pour une population moins dense. Par ailleurs, l'auteur met un accent particulier sur le rôle et le statut de l'arbre qui est, d'après lui, un élément fondateur des régimes fonciers africains. Pour les populations du Mali précolonial, on l'a déjà dit, la terre inspirait un profond respect. En effet, elle n'est pas une chose à s'approprier, mais au contraire « un bien auquel on demandait le strict minimum pour la survie du groupe ». Les sociétés dont s'agit n'étaient pas des sociétés marchandes. Mais, la propriété au sens du droit musulman a existé. Ce droit a été en vigueur chez certaines populations fortement islamisées avant la colonisation. Il est, certes, clair qu'il ne s'agit pas là de droit coutumier, mais, il convient de l'aborder de façon sommaire. D'ailleurs c'est ce qui constitue l'exception au principe jusque là évoqué.

## **II/ L'exception au principe**

Lorsqu'on prend en compte l'islamisation de certaines peuplades, il n'est pas juste de dire que le Soudan avant la pénétration coloniale n'a pas du tout connu la propriété privée 'immobilière'. En effet il y a une distinction à faire selon que la population considérée est animiste ou musulmane. Pour cette dernière population constituée entre autres de Marka, la terre est une création de Dieu. A ce titre, elle est un bien devant être utilisé par les hommes pour leurs besoins ici bas. Ces populations, qui ont été islamisées, appliquent les prescriptions du Coran ainsi que les prédications du Prophète. Nous savons, en fait, que la diversité des droits traditionnels est non seulement une richesse culturelle mais également une source de complexité juridique. Parmi ces droits, le droit musulman occupe une place à part. Ce dernier en somme puise sa source dans un écrit (le livre sacré), alors qu'ici l'oralité joue un rôle important dans la diffusion de l'islam. Pour s'en convaincre, il suffit de voir comment les élèves coraniques apprennent les préceptes de l'islam. Ils récitent après leur maître sans

---

<sup>82</sup> G.A. Kouassigan in [www.persee.fr](http://www.persee.fr), p. 321

<sup>83</sup> Mohamed Bachir Doucouré in <http://www.adeb.org>

pouvoir pour autant lire eux-mêmes. Aussi, ce droit, certes considéré comme traditionnel, mais, n'est pas tant un droit autochtone. Il y a lieu de noter que l'application de ce droit est, quand même, délicate eu égard au contexte religieux et sociologique. Pour Conac, « selon les régions et les ethnies, il s'est diversifié tant dans son vécu que dans ses interprétations. Ses variantes témoignent de sa capacité de pénétration mais aussi de la force d'assimilation des cultures animistes ».<sup>84</sup> il n'est donc pas inutile de souligner que les droits traditionnels étaient des droits oraux. Mais tous ces droits n'étaient pas des droits coutumiers simplement parce qu'ils étaient des droits oraux, non-écrits. En effet, les juristes de la période coloniale ont souvent employé ces termes indifféremment. Certaines pratiques coutumières n'ont pas d'implications juridiques. La coutume, on le sait par ailleurs n'a pas été le seul moyen de création du droit. C'est ainsi que pour les populations islamisées du Soudan, « la terre morte est acquise au premier occupant par sa mise en valeur »<sup>85</sup>. Ce premier occupant acquiert donc un droit de propriété. Ce droit est partie intégrante de son patrimoine. Il peut en sortir par une aliénation à titre onéreux ou gratuit. Ce droit est transmissible par la voie de la succession alors que chez les peuples animistes c'est plutôt le droit d'usage qui se transmet par succession. Pour les populations islamisées du Soudan avant la colonisation, la propriété est, en principe, de ce point de vue, privée. Ce droit de propriété donne à son titulaire le droit d'user et d'abuser de la chose comme en droit français. L'individu qui défriche une parcelle de brousse dans la coutume peuhle peut faire valoir le leydi maral ou terres individuelles. Depuis l'islamisation des peuhls, il a un droit indiscutable sur ce terrain, lequel de 'mort' est devenu vivant par son travail. Son droit est alors perpétuel, individuel, héréditaire et aliénable. Une seule restriction est apportée à cette propriété remarquablement franche, qui se rapproche du 'franc alleu' du droit français. La terre ne peut être aliénée qu'au profit de sujets du Souverain. Les étrangers en sont exclus. S'agit-il alors d'un droit de propriété au sens du code civil français ? Nous pensons que non. En effet, aux termes de ce dernier code la restriction n'existe pas. De toute façon, il ne s'agit là que d'un principe, il n'y a jamais d'acheteurs puisque tous peuvent en bénéficier gratuitement. C'est, néanmoins, un véritable droit de propriété pour l'indigène. La seule préoccupation de ce dernier se limite à savoir si son héritier reste ou non sur le terrain cultivé par ses aïeux et par lui-même. La propriété, la plus franche, est sans conteste celle qui découle du défrichement d'une terre jamais travaillée auparavant. Seulement il ne faut pas ignorer qu'une autorisation du chef de terre est toujours nécessaire.

---

<sup>84</sup> G. Conac, La vie du droit en Afrique Actes du colloque de la Sorbonne ; Economica, p. 10.

<sup>85</sup> Ortolí, Coutumiers juridiques de l'Afrique Occidentale Française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 278.

De même, dans les coutumes des peuples islamisés, l'homme et la femme ne sont pas égaux en droit. En conséquence, il convient aussi de noter qu'ici le régime de la propriété collective est l'exception. Le propriétaire peut concéder des droits d'usufruit, d'usage ou d'habitation. Il peut, en outre, aliéner la nue-propriété. Il s'agit là de prescriptions du rite malékite dans les détails duquel il est inutile d'enter.

Pour les adeptes de ce rite, les facteurs, comme l'environnement géologique et géographique, sont d'une grande importance. Le type de culture ou d'élevage pratiqué et les rapports entre la pression démographique et l'importance des réserves de terres disponibles sont à prendre en compte. Les formes d'organisation communautaire se trouvent surtout dans les zones d'élevage ou d'économie de cueillette et de chasse faiblement peuplées par des populations semi-nomades. Les autres se rencontrent dans les régions de culture ou d'élevage caractérisées par une forte pression démographique et donc une rareté croissante des terres. D'après Ault et Rutman, « la grande différence entre ces deux types d'organisation ne réside pas dans la présence ou l'absence de droits de propriété individuels. Même dans les régimes communautaires, le paysan se voit reconnaître le droit de défricher la terre de son choix, de l'occuper et d'en conserver tous les fruits, sans avoir à demander l'autorisation des autorités villageoises, pour autant qu'il en assure la mise en culture et l'occupation ; mais dans l'étendue de ces droits notamment et surtout en ce qui concerne la libre disposition vis-à-vis des tiers ».<sup>86</sup> Ils remarquent que dans certains cas, les achats de terre sont autorisés, mais le vendeur conserve le droit de reprendre son ancien bien au prix auquel il l'avait précédemment cédé. D'autres fois, les individus se voient reconnaître le droit de louer des terres, mais sans pouvoir les acheter en toute propriété. Enfin, lorsque le principe de la liberté de revente à des tiers est reconnu, cette liberté ne s'applique pas aux personnes étrangères au village ou à la tribu. Toutefois, ces personnes étrangères peuvent s'approprier les biens mobiliers.

---

<sup>86</sup> D. E. Ault et G. L. Ruthman, in [http:// www.private.property.ertim.org](http://www.private.property.ertim.org).

**Paragraphe II : La propriété privée des indigènes en matière de biens meubles**

Par propriété privée, il faut entendre la propriété des biens meubles proprement dits. Rentrent également dans ce régime de la propriété privée les produits de la culture, les minéraux une fois extraits du sol, les végétaux spontanés une fois abattus et leurs produits une fois récoltés, le gibier, le poisson. Il y a, en outre, la volaille, les meubles propres, les outils et ustensiles, les armes, les produits bruts ou ceux artisanaux. En définitive, le régime des mutations est existant, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles chaque exploitant peut librement ou non aliéner tout ou partie de ses biens mobiliers. L'usage qui en est fait « détermine le moment où l'on passe d'un système d'économie traditionnelle plus ou moins communautaire à un régime plus ou moins développé de propriété privée »<sup>87</sup>.

#### **A/ Origine et nature de la propriété privée mobilière**

Le produit du travail de l'homme est la propriété stricte et réelle de l'homme ou de la collectivité auteur du travail. « Celui qui a, par son travail, fait produire le sol sur lequel il n'a que le droit de jouissance, d'exploitation, de superficie, d'usufruit, devient propriétaire réel de la moisson qu'il a fait pousser, même lorsque cette moisson est encore sur pied, même lorsqu'elle est en herbe »<sup>88</sup>. De même celui qui, même non propriétaire d'un terrain, a extrait de ce terrain de l'argile, des pierres, des minerais, est propriétaire de cette argile, de ces pierres, de ces minerais. Il en est, de même, de celui qui a récolté du caoutchouc ou tout autre produit végétal spontané.

Toutefois, dans chacun de ces trois cas, des stipulations avaient pu être faites, antérieurement à l'exécution du travail. Ces stipulations peuvent réserver au propriétaire du sol une partie des produits à cultiver, à extraire ou à récolter, et, tout naturellement, le droit de propriété n'est pas acquis, même par l'exécution du travail, sur cette partie des produits. Mais, ce n'est là que l'effet d'un contrat résultant du régime spécial de la propriété foncière et dont les effets, en l'espèce, sont de même ordre que les effets de n'importe quel contrat analogue relatif à la propriété et au travail. En dehors de ce qui concerne les produits du sol, la coutume est la même, et le régime de la propriété privée se distingue nettement de celui de la propriété collective (immobilière). En effet, lorsqu'il s'agit de propriété privée, s'il n'est pas absolument exact de dire qu'occupation vaut titre, en tout cas le travail crée un titre de propriété réelle avec toutes ses conséquences. Parmi ces conséquences, se range le droit de possession et de jouissance. Le droit de disposition par vente y figure également ainsi que celui par prêt, cession, donation, transmission, etc. Il ne faut pas perdre de vue les autres modes d'aliénation totale ou partielle. C'est donc là véritablement le droit de propriété sans restriction. L'achat d'un bien mobilier, son acquisition par suite de donation, cession ou

---

<sup>87</sup> J. P. Lévy, Histoire de la propriété, PUF, « que sais-je ? » 1972, pp 10-15.

<sup>88</sup> Archives Nationales du Mali, Monographie du cercle de Ténenkou, ID 33, 1908



héritage, constitue sur ce bien le même droit de propriété réelle que le travail de récolte ou de fabrication. Bien entendu, il ne faut pas ignorer les réserves pouvant être stipulées par le contrat de vente ou de donation prévu par les coutumes.

Lorsqu'il s'agit de bestiaux ou de volailles, le droit de propriété sur un animal entraîne avec lui le droit de propriété sur tous les produits de cet animal (portées, lait, œufs, dépouilles, etc.). Cependant, une réserve doit être notée, c'est le cas où –s'il s'agit de portées – la saillie aurait été opérée par un mâle n'appartenant pas au propriétaire de la femelle. Cette réserve est ici définie par le contrat qui lie les deux propriétaires. Le régime de la propriété mobilière ne se distingue pas sensiblement du régime français, sauf que son mode de transmission par héritage n'est pas le même. Les règles concernant la succession sont nettement différentes.

Tous les membres de la famille doivent, d'autre part, contribuer à la conservation et à l'augmentation du bien de famille. Ce bien, en général, est inaliénable, sauf les cas auxquels il a été fait allusion plus haut. Tous les membres de la famille doivent, chacun selon ses forces et ses aptitudes, travailler aux champs dont la famille a l'usufruit collectif et dont les produits deviendront une part du bien de famille. Mais, chacun des membres dispose d'un ou de deux jours par semaine réservés à son travail personnel ou à son plaisir. Il peut, pendant ces jours, cultiver pour son propre compte ou exécuter un travail dont le gain ou le salaire sera sa propriété privée. Lorsqu'un membre de la famille quitte la localité pour aller se livrer au commerce ou s'engager comme travailleur, soldat etc., il doit verser au bien de famille une partie de son gain ou de sa solde, comme compensation du tort que son absence cause aux travaux en commun auxquels il devrait participer comme les autres. Bien évidemment, les salaires ou gains acquis par des individus travaillant de leur propre initiative sont la propriété individuelle de chacun d'eux.

### **B/ Droits de la femme en matière de propriété mobilière**

De façon générale, la femme n'a pas les mêmes droits que l'homme en ce qui concerne la possession, la jouissance et la disposition de la propriété individuelle. Au point de vue même de l'acquisition du droit de propriété, les droits de la femme diffèrent de ceux de l'homme. Certaines coutumes refusent à la femme la capacité d'hériter. D'autres au contraire ne la lui accordent qu'à l'exclusion d'héritiers mâles. Nous avons déjà évoqué la diversité des régimes coutumiers du pays. Cette réflexion corrobore cette diversité. Ainsi en coutume dogon ou "Kado", la fille excisée hérite de sa mère. Certains chefs de village ont soutenu qu'à défaut d'héritier mâle, la femme hérite des biens de sa mère. En aucun cas, cependant, elle ne peut hériter de ceux de son mari. En effet, dans la quasi-totalité des coutumes, elle-même fait partie de l'héritage de son époux prédécédé. Mais pour autant devrait-elle être considérée comme un bien ? Nous pensons que non. Mais cette situation n'a pas d'incidence sur la

possibilité pour elle d'avoir des biens. Dans certains milieux bambaras, on a coutume de dire que « la femme et tous les biens dont elle dispose sont la propriété de son mari ». Cela dans la mesure où l'on considère dans ces milieux que la femme appartient à son mari. En théorie, comme l'homme, elle use et abuse de ses biens comme bon lui semble sans avoir de compte à rendre à qui que ce soit. Dans la pratique, elle ne fait absolument rien sans aviser son époux sous la responsabilité duquel elle se trouve.

En milieu peuhl, la femme a les mêmes droits que l'homme. Elle est propriétaire de biens et peut en disposer à sa guise. Il s'agit essentiellement de biens figurant dans son trousseau de mariage. Il est loisible de citer entre autres les bijoux et les nattes servant à la construction de l'habitat nomade, comme souligné dans l'analyse de la coutume peuhle.

### **C/ Droits des serfs en matière mobilière**

Le serf est propriétaire des biens qu'il a achetés de ses propres deniers ou qu'on lui a donnés. Il est propriétaire des produits récoltés durant les jours qu'il ne doit pas au travail familial et des gains qu'il a pu réaliser durant les mêmes jours. Mais, en général, son droit de propriété ne devient réel que s'il a été consacré par une autorisation de son seigneur. Ce dernier ne refuse d'ailleurs presque jamais cette autorisation, sauf à titre de punition disciplinaire à la suite d'une faute commise par le serf. Néanmoins, il n'est pas inutile de noter qu'il peut se réserver une part sur les gains réalisés. Il s'agit, naturellement, d'une sorte d'abus contre lequel le serf ne peut, d'ailleurs, rien. La part sur le gain réalisé, à ce moment, devient aussi une propriété privée du seigneur. Il détient la liberté d'en disposer à son gré.

### **D/ Marques de propriété**

Toutes les ethnies ont fait usage, de façon courante, de signes ou marques de propriété. Les peuples pasteurs, en particulier, en ont fait usage en ce qui concerne leurs bestiaux, et souvent aussi les colporteurs de sel. Les marques sont, alors, des incisions de forme diverses pratiquées sur la peau des bœufs ou en inscriptions (barres, étoiles, mot arabes) sur les barres de sel. Chaque propriétaire a son signe propre, lequel est connu par les membres de son village et de son clan. Souvent aussi les individus qui ont coupé dans la brousse des poutres destinées aux constructions ou qui ont ramassé des fagots de bois à brûler, des bottes de paille, etc., placent sur l'objet, qui leur appartient désormais de par leur travail, un bout d'écorce recouvert de sable<sup>89</sup>. Ils peuvent aussi y mettre un paquet de feuilles, ou un coussinet d'étoffe ou de paille destiné à être placé entre le fardeau et la tête du porteur. Ils peuvent y placer tout autre objet dont la présence indique au passant que la chose ainsi marquée a un propriétaire. Le dépôt éventuel de la marque de propriété constitue pour les autres une

---

<sup>89</sup> Archives nationales du Mali, Monographie du cercle de Ténenkou, ID 33, 1908.

interdiction de toucher. Ces pratiques sont par ailleurs respectées par tous, le vol étant en général inexistant.

A l'entrée d'un chemin conduisant à un bosquet de palmiers en exploitation, à un champ, etc., on plante souvent un pieu supportant une coquille d'escargot, un crâne de bête, un paquet de feuille, etc. Ces éléments indiquent le plus souvent que le chemin conduit à un bien déjà approprié. Le respect de ces marques de propriété et des objets qui en sont revêtus est fondamental chez l'indigène. L'enlèvement de ces marques est considéré comme une faute très grave. Les villageois considèrent qu'il s'agit là d'une tentative de vol du bien d'autrui.

#### **E/ La propriété des objets trouvés**

On retrouve presque dans toutes les coutumes les mêmes principes par rapport aux objets trouvés. En général, les objets trouvés sans marque de propriété ni rien qui en indique le propriétaire sont remis au chef de village. Ce dernier fait annoncer, partout où il le peut et par les moyens de publicité dont il dispose, que tel objet a été trouvé. Si le propriétaire de l'objet se présente et s'il peut, par témoignages ou autrement, prouver son droit de propriété, l'objet lui est remis. Il est d'usage, en général, que le propriétaire fasse un cadeau à l'individu qui, ayant trouvé l'objet, l'a remis au chef de village. De plus, si la garde de l'objet a duré longtemps ou si elle a entraîné des ennuis ou des dépenses, le propriétaire indemnise le chef de village. La prescription n'est généralement jamais acquise. Et, quel que soit le temps qui s'est écoulé depuis la perte de l'objet, les droits du propriétaire demeurent intacts. Mais dans certaines coutumes, notamment minyanka, au bout d'un délai dont la durée varie en fonction de la valeur du bien, le chef de village devient propriétaire de l'objet perdu non réclamé. Dans de tels cas, ledit chef de village doit faire un cadeau à l'individu qui a trouvé l'objet et qui le lui a remis.

Si des objets ont été oubliés dans un village par un étranger, l'hôte chez lequel il a couché, le chef de quartier où il a demeuré et le chef du village sont tenus solidairement de faire leur possible pour lui faire parvenir ces objets. Il s'agit là de la coutume la plus générale, mais, elle ne s'applique qu'au cas où l'étranger avait, avant de quitter le village, reconnu par un cadeau convenable l'hospitalité qu'il avait reçue. S'il est parti sans 'payer', les objets qu'il a pu oublier sont laissés sur place, ou même deviennent la propriété de l'hôte ou du chef de quartier ou du village, suivant les coutumes.

#### **F/ La propriété des animaux errants**

Généralement, un animal domestique trouvé errant sur un terrain collectif ou privé sans que son propriétaire soit connu, est remis au chef de village. Ce dernier fait annoncer la nouvelle comme pour les objets perdus. Si l'animal tombe malade, le chef de village peut le faire abattre, vendre la viande et en garder le produit, en remettant toutefois une part à l'individu

qui lui a amené l'animal. Il peut aussi distribuer la viande aux habitants du village. Chez les dogons par exemple, l'animal perdu et non réclamé est offert en sacrifices aux divinités locales, et la chair en est abandonnée au ministre du culte. En coutume bambara, et même peuhle, l'animal devient la propriété de celui qui l'a trouvé ou la propriété du village. Si le propriétaire de l'animal se présente, la règle suivie généralement est la même que celle décrite à propos des objets trouvés.

Si un bœuf a été trouvé dans un champ et qu'il y a commis des déprédations, le cultivateur qui l'aperçoit doit – selon la coutume la plus généralement suivie - l'attacher et rendre compte au chef de village. Le propriétaire du bœuf, convoqué, vient sur les lieux et le dommage causé par l'animal est évalué. Il remet au cultivateur autant de corbeilles de mil, de maïs, etc. qu'il y en a eu de détruites soit en réalité soit en espérance. Ensuite, son bœuf lui est alors remis, qui demeure donc sa propriété.

Si le cultivateur ne peut arriver à attacher le bœuf, il le conduit jusqu'au domicile du propriétaire et l'évaluation des dommages et leur réparation ont lieu comme précédemment. Si le cultivateur a abattu le bœuf et s'est fait connaître, ou si le cadavre de l'animal a été retrouvé dans son champ, il doit payer la valeur du bœuf ou le remplacer. S'il ne se fait pas connaître et que le cadavre soit retrouvé dans la brousse, le propriétaire n'a rien à réclamer, le cultivateur non plus, ce dernier ne peut s'approprier non plus la viande de l'animal. Lorsqu'il s'agit de chèvres ou de moutons, les choses diffèrent selon qu'au moment des cultures, ils doivent ou non être attachés dans les villages sis à proximité des champs. En effet, lorsqu'ils doivent être attachés et qu'un cultivateur trouve un de ces animaux en train d'abîmer son champ, il vérifie si l'animal porte, ou non, au cou ou à l'une des pattes un bout de corde. Si ce bout de corde existe, c'est que l'animal était attaché et qu'il a rompu ses liens. Dans ce cas, le cultivateur le conduit à son propriétaire et se fait rembourser le dommage à lui causé. Par contre, s'il n'existe pas de trace d'attache, c'est que le propriétaire de l'animal est en faute, et le cultivateur lésé a le droit d'abattre l'animal, mais non de se l'approprier.

La propriété privée mobilière répond ici aux critères posés par les dispositions de l'article 544 du code civil français. En effet, ce qui est exclu dans les différentes coutumes du Mali avant la colonisation, c'est le principe qui énonce qu'« en matière de meuble possession vaut titre de propriété ». La possession mobilière ici ne vaut jamais titre de propriété. Le principe est que le véritable propriétaire, même dans le cas d'une possession de bonne foi, demeure toujours propriétaire du meuble dont il a simplement momentanément perdu la possession. Le bien est gardé jusqu'à ce qu'il se présente. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'un bien fongible, il pourra toujours réclamer la valeur de son bien. Il n'en sera pas ainsi seulement pour l'étranger qui n'a pas été reconnaissant par rapport à l'hospitalité qu'il a reçue au cours de son séjour dans

un village ou dans une famille. Par contre s'il avait fait preuve de reconnaissance, son bien serait toujours gardé.

L'exemple concret de propriété privée mobilière se trouve dans le Mali précolonial avec le Mansa Kankou Moussa. En effet, au temps où Soundiata Keita dirigeait l'empire du Mali, la richesse reposait sur les ressources en or. L'empire atteint son apogée au XIV<sup>e</sup> siècle sous l'empereur Kankou Moussa. En 1334, ce dernier, musulman de confession, effectua le pèlerinage à la Mecque. Pour ce faire il avait une escorte de près de 15.000 serviteurs, 500 esclaves et 40 chevaux qui transportaient le trésor en or et d'autres métaux précieux<sup>90</sup>. L'empereur a distribué en Egypte suffisamment d'or que le cours de ce métal a baissé. L'or, dans ce cas précis, était la propriété exclusive de l'empereur. Il en a disposé comme bon lui semblait sans avoir de compte à rendre à qui que ce soit. Ce mode de propriété correspond bien au principe de l'article 544 du Code civil Français.

### **CONCLUSION**

La propriété des divinités est la raison fondamentale de l'absence de problématique domaniale par le droit coutumier. Il ne faut pas non plus perdre de vue la faible densité des populations par rapport à la superficie du territoire. La terre occupe ici une place très importante. Elle n'est pas seulement considérée dans sa matérialité. Il importe plutôt d'appréhender ce qu'elle suggère aux hommes. Elle est une source de vie et non, comme ce sera le cas avec la colonisation, une source de richesse. De même, il ne faut pas solliciter le droit uniquement pour retrouver l'explication des rapports des hommes à la terre. D'autres facteurs sociaux et psychologiques entrent en ligne de compte pour donner cette explication et comprendre les notions de propriété. Ce sont les communautés qui importent et non les individus. G. Kouassigan a soutenu dans l'Encyclopédie juridique de l'Afrique que « les travaux de recherches, anciens ou récents, entrepris par des chercheurs de plusieurs disciplines, établissent que ce sont les communautés et non les individus qui sont titulaires de droits fonciers ». Le droit de propriété existe bel et bien mais il est fonction des réalités sociologiques. A l'époque précoloniale, la propriété et l'accès aux terres ont revêtu diverses formes. La propriété pouvait être, non seulement collective, mais aussi privée. Au regard de ce qui précède, il est évident que certains biens avaient d'autres propriétaires qui n'étaient pas des hommes. Il s'agit des divinités à qui appartenaient les biens immobiliers. Par contre, les biens meubles pouvaient appartenir, non pas uniquement aux collectivités mais aussi et surtout aux individus. A ce moment, ceux-ci disposaient de toutes les prérogatives énoncées à

---

<sup>90</sup> B. Sanankoua, Un empire peul au XIX<sup>e</sup> siècle, la Diinna du Maasina, Paris, Khartala, 1990, p. 29.

l'article 544 du Code civil Français. Pour autant, le titre de propriété n'avait aucune importance dans la mesure où les biens susceptibles de propriété privée, au sens de la disposition susdite, étaient limitativement déterminés. En effet, tous les biens indispensables à la vie de la famille, du clan, ou encore du village étaient propriété collective.

## **Chapitre II**

### **La consistance du domaine à l'époque coloniale**

Pour introduire l'étude de la consistance du domaine à la colonisation, il importe de rappeler une pensée de Deschamps avant de donner la définition du concept. Par la suite nous ferons la distinction des domaines public et privé. L'auteur, parlant des Français, note que : "nous sommes une nation de terriens et de juristes, avides de constructions stables, pas toujours confortables mais d'une belle ordonnance logique. On considère longtemps comme sacrilège l'idée de les modifier, puis brusquement le goût du sacrilège prend le dessus, alors on les rase pour les remplacer par d'autres. Le Français répugne au terre à terre. D'idées générales, souvent poétiques ou passionnelles, à la gauloise, il déduit un système politique et le projette sur le réel, qui s'y adapte tant bien que mal. L'idée qui domine les cerveaux métropolitains, quand ils traitent des colonies, c'est l'universalisme, que nous avons hérité à la fois du christianisme, de l'Empire romain et de Descartes : les hommes sont frères, citoyens d'un même empire, également aptes à la raison. Les institutions de la métropole sont donc applicables à tous sans changement ; nous sommes sûrs d'apporter aux Pygmées, aux Canaques et aux Moïs la formule du bonheur en leur apprenant la séparation des pouvoirs, la propriété privée et la représentation proportionnelle. C'est la doctrine de l'assimilation, qui ne manque pas de générosité, de grandeur, mais dont on ne peut nier qu'elle ne soit faite aussi de beaucoup d'ignorance et d'un peu de suffisance. Car il existe, peut être, de par le monde et jusque chez ces prétendus "sauvages", d'autres sagesses que la nôtre"<sup>91</sup>.

L'objectif de la France au début de la colonisation était donc d'exporter sa civilisation considérée comme universelle. Au-delà de ce but, on ne saurait négliger l'aspect économique et le désir d'aventure. Les deux combinés ont nécessité la mise en place d'un arsenal juridique à même de permettre leur réalisation. Mais puisqu'il sera question de domaine de l'Etat dans la colonie du Soudan, il est nécessaire d'en donner un aperçu. La notion clef de la théorie moderne du domaine est la distinction du domaine public et du domaine privé. Pour définir le domaine proprement dit, il faut s'engager dans un réseau de controverses. Aussi, mieux vaut constater la différence essentielle de leur régime. Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Les biens du domaine privé, au contraire, sont en tout semblables à ceux d'un particulier. Au début, le colonisateur ne prend pas à la lettre ces principes. Au point de vue domanial la situation est assez simple. Le roi concède la colonie tout entière et en pleine propriété sans distinction du domaine public et du domaine privé et sans réserves des droits de 'l'Etat'. Cette conception est par ailleurs de nature à empêcher l'application de principes

---

<sup>91</sup> H. Deschamps, La fin des empires coloniaux, PUF, 5e édition, 1976, p 103. En dehors de ses nombreux ouvrages sur l'Afrique et Madagascar, Hubert Deschamps a notamment écrit : L'Union Française, institutions, réalités (Berger Levrault 1952) ; Les méthodes et les doctrines coloniales de la France du XVIe siècle à nos jours (A.COLIN 1953); Peuples et Nations d'Outre-mer (DALLOZ 1954); Histoire des explorations (PUF - Que Sais-Je 1969); Roi de la Brousse, Mémoires d'autres mondes (Berger Levrault 1975).



rationnels en matière de législation domaniale. Fort heureusement ce ne fut pas le cas ici. A l'époque coloniale, il faut souligner que la distinction du domaine public et du domaine privé était récente. En effet, les théoriciens du domaine public à la suite du professeur Barckhausen, ont soutenu que cette distinction n'a jamais été écrite dans la législation. Ce qu'il faut, néanmoins, noter c'est que même si la distinction des deux domaines avait été reconnue en France, elle n'aurait pas été appliquée aux colonies. La preuve, c'est que l'ordonnance des Moulins, qui consacre l'inaliénabilité du domaine, ne fut pas étendue aux colonies. Jusqu'en 1898, aucune disposition réglementaire n'a déterminé la composition du domaine public au Soudan. La question qui se pose est de savoir la consistance du domaine de l'Etat à l'époque coloniale. Il s'agit précisément de l'époque allant du début de la colonisation à l'indépendance en 1960.

En effet, une fois la conquête terminée en 1887, il s'est agi d'organiser les structures du commandement, ou plus exactement celles de l'Etat. Mais, il faut certainement souligner que la première œuvre de l'administration coloniale fut de rendre effective sa centralisation. A son arrivée, le colonisateur a considéré que le statut de patrimoine collectif attribué à la terre par le droit coutumier n'était pas adapté à l'expansion de l'initiative privée individuelle. Ce statut ne permettait pas non plus la libre entreprise considérée comme la condition préalable à tout développement économique. Mais, également, le droit coutumier ne favorise pas la garantie hypothécaire de la terre. Or, cette garantie auprès des institutions financières facilite le bénéfice des prêts nécessaires à la réalisation des investissements indispensables au développement de l'agriculture. Ainsi, dans l'optique de l'économie de marché, divers textes de loi ont été élaborés pour favoriser l'appropriation privée de la terre. Il y a lieu de rappeler que des démarches similaires ont été entreprises par toutes les puissances coloniales en Afrique. Pour ce faire il importait de permettre au nouvel Etat de jouer le rôle qui est le sien en Afrique. Fallait-il pour ce faire adopter les principes de domanialité déjà existants en France ou alors en expérimenter d'autres ? La France métropolitaine décida d'adopter la seconde position.

### **Section I : L'expérimentation de nouveaux principes de la domanialité publique**

Le premier acte législatif relatif au régime des terres est un décret du 20 juillet 1900 qui dispose en son article 1<sup>er</sup> que « les terres vacantes et sans maître et les territoires résultant de la conquête dans le Sénégal et dépendances font partie du domaine de l'Etat ». Pour ce qui est de ce domaine et qui concerne la propriété des terres vacantes et sans maître, nous y reviendrons en détail. Ces biens, sans maître ou considérés comme tels, seront étudiés dans le chapitre consacré au domaine privé de l'Etat pendant la période coloniale. Le texte, visé ici, ne fait aucune mention des africains. Il consacre une doctrine généralement admise selon laquelle l'Etat est propriétaire des terres en sa qualité de successeur des anciens chefs indigènes. C'est, justement, en cette qualité que l'Etat évoquera la notion de domaine (public et privé).

L'intérêt particulier pousse à l'appropriation privée des biens et l'intérêt général exige que certains biens soient soustraits à une possession individuelle et exclusive. Précisément, dans un pays neuf et peu peuplé comme le Soudan, l'intérêt général prédomine. Plus tard, malgré le "développement" économique de toute la colonie, la composition du domaine public est restée immuable. Aussi, les impérieuses nécessités du régime hydrographique et du climat ont imposé une modification des règles métropolitaines comme nous le verrons dans l'étude du régime juridique des eaux. Là se trouvent les raisons générales de l'importance du domaine public colonial. D'où, l'incorporation au domaine public de biens qui, dans la métropole, feraient partie du domaine privé ou de patrimoines particuliers, ou seraient simplement grevés de servitude d'utilité publique. La composition du domaine public n'est pas partout identique dans les possessions françaises. Cette composition varie selon l'état social et, surtout pour ce qui nous intéresse, géographique.

En effet, le texte établit une liste coloniale des dépendances du domaine public. Cette liste renvoie en grande partie à la consistance métropolitaine. Néanmoins, le Code civil Français est applicable au Soudan. Cela n'a pas empêché l'adoption d'une législation coloniale. La législation, bien qu'elle donne une énumération, renvoie par une formule générale, soit à la fin, soit au début, aux lois françaises. Ainsi les différents décrets relatifs à l'Afrique occidentale terminent leur énumération par ces mots : « et généralement les biens de toute nature que le Code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée. » A partir de ce moment, le colonisateur s'est attelé à la mise en place d'instruments lui permettant d'atteindre ses objectifs. Mais quels étaient les objectifs coloniaux ?

La France avait, en Afrique occidentale française en général et au Soudan en particulier, non seulement une mission de civilisation mais aussi un objectif économique. Il fallait exploiter toutes ces immenses étendues de terres soudanaises. Pour ce faire un dispositif législatif était nécessaire. Les lois constitutionnelles de la Troisième République ont institué un régime

parlementaire et représentatif. Mais, il est à remarquer que les élus du peuple français n'exercent pas cette souveraineté pour les possessions coloniales. Le parlement n'utilisera que très rarement de son pouvoir de légiférer pour les colonies. Celles-ci demeurent soumises au régime des décrets hérité du Second Empire. Le ministre de la marine puis celui des colonies exerce l'intégralité des pouvoirs dans les territoires de son ressort, aussi bien dans le domaine législatif que dans le domaine exécutif. Le gouverneur général le représente dans lesdites colonies. En effet, aucun décret, aucune loi même spécialement pris pour un groupe de colonies, ne sont applicables avant d'avoir été promulgués par arrêté du gouverneur général. Ce droit de promulgation confère au gouverneur général de réelles prérogatives dans les colonies, prérogatives qu'il utilisera parfois comme un véritable droit de veto. Mais cela a-t-il été le cas pour les textes concernant le domaine au Soudan français ?

**Paragraphe I : Le domaine public naturel au Soudan français**

Le Code civil entra en vigueur dans les colonies du Sénégal et dépendances et il fut promulgué par arrêté local du 5 novembre 1830. Et R. Grach cite un passage de l'arrêté de promulgation : « le territoire de la colonie est considéré dans l'application du Code civil comme une partie intégrante de la Métropole ; tout individu né libre et habitant le Sénégal ou ses dépendances, jouira dans la colonie des droits accordés par le Code civil aux citoyens français »<sup>92</sup>. En Afrique Occidentale Française et au Soudan, jusqu'à la date du 17 septembre 1942, les opérations de délimitation du domaine public n'avaient fait l'objet d'aucune réglementation générale. Simplement il était admis que les Gouverneurs soient chargés de la gestion du domaine public. Il en était ainsi en vertu des dispositions du décret du 29 septembre 1928 et de son arrêté d'application du 24 novembre 1928. La procédure relative aux opérations de délimitation rentre ainsi dans les attributions propres des Gouverneurs. Dans le but d'uniformiser les règles à adopter en cette matière, il a paru nécessaire au Gouverneur général de tracer le cadre précis auquel devront se conformer les commissions de délimitation. La désignation de ces commissions était du ressort des Lieutenant-gouverneurs des différentes colonies. En effet, les conséquences qui pouvaient découler de l'acte délimitatif du domaine public imposaient de prendre certaines précautions. Le respect de certaines formes était aussi nécessaire. Pour ce faire, il a paru que le meilleur moyen de mettre les services désignés à cet effet à l'abri d'erreurs était d'unifier le mode opératoire. La circulaire en date du 17 septembre 1942 avait cet objectif. Cette circulaire ne traitait que de la délimitation du domaine public naturel. Elle s'adressait donc, en particulier, aux services techniques. Nous comprenons qu'il s'agissait aussi de distinguer le domaine public naturel de l'artificiel. Dans le premier cas, le classement résultait du jeu combiné des dispositions du décret du 23 octobre 1904 d'une part et d'une situation de fait d'autre part. il n'était donc pas nécessaire de faire intervenir un nouvel acte de classement. Certes, on pouvait avoir besoin de reconnaître sur le terrain les limites de ce domaine et de les matérialiser. C'est justement là le but de l'opération de délimitation. Cette opération en pratique était-elle possible au Soudan ? Les règlements qui servent de base à la délimitation du domaine public sont connus. On peut citer le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique. Il y a également le décret du 7 septembre 1935. Ce dernier décret complète l'article 9 du décret du 29 septembre 1928 sur les domaines et les servitudes d'utilité publique. Un arrêté du 24 novembre 1928 réglemente les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928. Ensuite, le décret du 21 mars 1921 réglemente le régime des eaux.

---

<sup>92</sup> Archives nationales du Mali, 17 D., Le Régime juridique de la propriété foncière, 1952, note R. Grach.

Enfin, un décret du 21 mars 1928 modifie et complète le décret du 5 mars 1921 sur le régime des eaux.

### **I/ le principe de la domanialité publique de toutes les eaux du Soudan**

Les eaux, pour ce qui concerne l'Afrique occidentale française en général et le Soudan en particulier, ont tout de suite été domanialisées. Dès l'origine, les cours d'eau constituèrent, en droit comme en fait, un véritable domaine public auquel, sans doute, il a manqué quelquefois le nom. Dans l'intérêt général de la colonisation eu égard à la continentalité du pays, il ne fallait pas aliéner la propriété des cours d'eau. Il importait de garder ici, entre autres, la propriété des rivières non navigables ni flottables. Dès lors, dans la colonie, les cours d'eau non navigables n'ont jamais été entre les mains des sociétés ou des particuliers. L'Etat s'en est emparé pour les besoins de la colonisation.

C'est sur la base de cette note que nous traiterons de la réglementation exorbitante de droit commun qu'est la législation des eaux en Afrique Occidentale Française en général. Il est tout d'abord nécessaire de rappeler que depuis le Sénatus Consulte de 1854, le domaine colonial est devenu le champ de prédilection de la législation par décret. C'est ainsi que fut confié au pouvoir exécutif l'organisation et la direction des territoires annexés ou qui devaient l'être. Le territoire colonial est conçu comme un prolongement naturel et lointain du territoire métropolitain. Ce territoire est désormais « une province de la France »<sup>93</sup>. C'est la période dite « d'assimilation intégrale »<sup>94</sup>. Mais avec le temps, la réalité s'impose. La réticence à cette assimilation de la part du colonisé et la compréhension de plus en plus poussée du colonisateur aboutissent à des réformes dans le sens de la spécialité institutionnelle. On se rend compte comme Deschamps l'a souligné que « la forêt touffue des règlements métropolitains ne peut donner des fruits qu'après avoir été aérée, adaptée, acclimatée aux tropiques »<sup>95</sup>. Cette politique (de notre point de vue, incohérente) du début du XX<sup>e</sup> siècle a donné lieu à une réglementation disparate et fragmentaire. Ce n'est qu'à l'achèvement de l'installation de l'administration coloniale que des mesures d'ensemble purent modifier ou même abroger les textes isolés pour refondre l'ensemble dans un même moule. Pour la première fois, le décret du 18 octobre 1904 regroupe tous les territoires de l'Ouest africain en une fédération dite « Afrique occidentale française ». La même année, un autre décret, en date du 23 octobre, abroge tous les textes antérieurs relatifs au domaine public des différents territoires. Il établit désormais le régime du domaine public et des terres domaniales en Afrique occidentale française.

---

<sup>93</sup> M. Debène, Le système foncier sénégalais, Un seul droit pour deux rêves, in [http// www.persee. fr](http://www.persee.fr)

<sup>94</sup> M. Debène, Le système foncier sénégalais, Un seul droit pour deux rêves, in [http// www.persee. fr](http://www.persee.fr).

<sup>95</sup> H. Deschamps, La fin des empires coloniaux, PUF, 5e édition, 1976, p. 98.

Ce décret du 23 octobre 1904 donne une longue liste énumérative des eaux non susceptibles de propriété privée. L'énumération débute avec le rivage de la mer pour aboutir aux canaux d'irrigation en passant par les cours d'eau navigables ou non, flottables ou non, les lacs et étangs. La première énumération par laquelle le décret susdit commence ne nous concerne pas directement. Il s'agit bien évidemment du rivage de la mer. En effet, le Soudan est un pays continental. Il faut comprendre au passage que le texte dont il s'agit concernait tout un groupe de territoires. Parmi les territoires concernés, certains avaient accès à la mer. A titre d'exemple, nous pouvons citer le Sénégal, le Dahomey ou encore la Côte d'Ivoire. Nous remarquons que le décret dont il est question a été pris pour un groupe de pays comme son nom l'indique à savoir l'Afrique occidentale française. C'est aussitôt la mise sur pied d'un régime exorbitant. On a pu penser à croire à la commission d'erreurs. Il n'en était rien en réalité. En effet, un demi-siècle plutôt, en 1851, le gouvernement français a eu la même attitude vis-à-vis des eaux d'Algérie. Telle sera encore son attitude, comme nous le verrons, en 1921, lorsqu'il réorganisera le régime juridique des eaux d'A.O.F. Aussi, en vue de cette réorganisation, il se réfère au décret du 23 octobre 1904. C'est dire que l'œuvre coloniale elle-même a été organisée autour de l'eau source première de vie. Pendant la conquête coloniale le premier objectif a toujours consisté à avoir la maîtrise de l'eau.. Les différents opposants à l'œuvre coloniale ont pour la plupart été privés d'eau pour les contraindre à la capitulation.

De toute façon, le décret du 23 octobre 1904 a été le premier élément qui a régi de manière uniforme la domanialité des eaux en Afrique occidentale française. C'est la conséquence du regroupement de territoires en une fédération qui comprenait six colonies : le Sénégal, la Guinée française, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Mauritanie et l'Ancien Haut-Sénégal-Niger. Parmi ce regroupement de territoires, seul le dernier n'avait pas d'accès à la mer. Il s'agit de l'actuel Mali, du Burkina Faso et du Niger. Cet ensemble subit une retouche partielle par le décret du 4 décembre 1920 qui divisera le Haut-Sénégal-Niger en trois circonscriptions, à savoir le Soudan français, le Niger et la Haute Volta. Cette dernière formation a été régie par un seul et unique régime juridique, à savoir le décret du 5 mars 1921.

#### **A/ Le classement des eaux (décret du 23 octobre 1904)**

Le décret du 23 octobre 1904 est la première réglementation relative expressément aux eaux de l'Afrique occidentale française. Il cite longuement les eaux relevant de la domanialité publique. Mais avant, il importe de souligner comme Géraldine Chavier que « l'eau est un élément qui a toujours plongé le législateur dans l'embarras : plus corporel que l'air mais moins qu'un alluvion il est difficile de se prononcer sur la qualité de chose ou de bien,

d'élément appropriable ou pas »<sup>96</sup>. Pour elle, elles sont rares « les questions de droit plus importantes que celle de la propriété et de la jouissance de l'eau »<sup>97</sup>.

Au regard de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 octobre 1904, toutes les eaux d'A.O.F. relèvent du domaine public. Cet état de fait engendre un certain embarras pour leur propriété privée. En effet, une propriété privée arrosée par une source ou un cours d'eau de moindre importance pourra faire l'objet d'expropriation. L'article 538 du code civil proclame toutes les dépendances du domaine public non susceptibles de propriété privée. Mieux, tandis que l'article 1598 interdit la vente de choses qui ne sont pas dans le commerce, l'article 2226 dispose qu' « on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont pas dans le commerce ».

Au regard de ce décret on comprend aisément qu'au Soudan., comme d'ailleurs dans tous les territoires et départements d'outre mer, la domanialité publique des eaux est presque totale. Cette inspiration est tirée d'une règle traditionnelle qui s'explique par la rareté des eaux dans un grand nombre de pays. Nous ne perdons pas de vue le souci pour l'administration d'une juste et bonne distribution dans un but de mise en valeur des terres. L'autorité administrative locale devait, par la suite, régler le régime et le mode d'utilisation de toutes les eaux. Avec l'établissement de ce régime exorbitant, les droits de l'Etat sur l'eau présentent certaines caractéristiques. En effet, ces caractéristiques sont compatibles avec le régime de la domanialité. Il s'agit en fait de la « propriété publique intégrale et exclusive, la permanence et l'affectation à l'intérêt général »<sup>98</sup>.

La question ne se pose pas de savoir, comme en France, si un cours d'eau est navigable ou non. Il n'est pas important que le cours d'eau soit apte ou non à servir de voie de communication. Il ne se pose pas non plus la question de savoir si tel ou tel cours d'eau est flottable. La flottabilité est d'ailleurs, on le sait, un état de fait. L'on ne s'inquiète pas outre mesure de la situation juridique des riverains des sources, des lacs, ou des marigots. En effet leur position juridique vis-à-vis de ces eaux est sensiblement la même. Avant 1910, faisaient partie du domaine public fluvial les cours d'eau effectivement aptes à la navigation et/ ou au flottage. Cela par train de radeaux dans tout leur cours à partir du point où ils commencent à être navigables et/ou flottables jusqu'à leur embouchure. Par la loi de finances de 1910, un élément formel a été substitué à l'élément fonctionnel, en l'occurrence le classement par un texte législatif ou réglementaire. Aussi, depuis cette dernière date, appartiennent au domaine public fluvial :

---

<sup>96</sup> G. Chavrier, La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, RFDA, septembre-octobre 2004, p. 3.

<sup>97</sup> G. Chavrier, La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, RFDA, septembre-octobre 2004, p.1.

<sup>98</sup> G. Chavrier, La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, RFDA, septembre-octobre 2004, p. 942



- les cours d'eau qui figurent sur une nomenclature prévue par une ordonnance du 10 juillet 1835 ;

- les cours d'eau entrés dans le domaine public à la suite de travaux déclarés d'utilité publique ou à la suite d'actes de rachat.

Pour le Soudan français, tout cours d'eau fait partie intégrante du domaine public. Dans ce cas, il va de soi que le lit est aussi dépendance domaniale. En outre, ont été assimilés aux cours d'eau navigables et/ou flottables les bras de ces cours, même non navigables et non flottables. De même, on y a assimilé les noues (prairies périodiquement inondées) et les boires (réservoirs pour les animaux) qui tirent leurs eaux des mêmes cours d'eau.

Dans notre étude, nous n'insisterons pas sur la distinction des eaux domaniales d'Etat, du territoire ou de la commune. Les décrets de 1904 et de 1921 ne s'en sont pas souciés. Il importe de souligner que nous n'avons trouvé tout au long de nos recherches aucun document qui nous informe sur les mobiles de la dérogation au droit commun. Certes, Gaston Doumergue, ministre des colonies de l'époque, a adressé un rapport au président de la République Emile Loubet. Ce rapport est destiné à l'informer de la nécessité d'organiser le domaine public dans les possessions dépendant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Mais, ce rapport se borne à souligner la diversité de législation relative au domaine public dans les divers territoires de la fédération. Il insiste en outre sur le vœu du gouvernement général de l'A.O.F. de voir l'unification de la législation et de la préciser sur certains points. Le rapport spécifie bien que ce projet s'applique à la fois au domaine public et aux terres domaniales. Il fait aussi disparaître dans le régime des terres domaniales « le compte spécial de colonisation qui n'a pu jusqu'à ce jour et ne peut recevoir en Afrique occidentale française aucune application pratique »<sup>99</sup>.

Le décret du 23 octobre 1904 est paru dans le Journal Officiel du 26-10-1904. Il ne comporte que deux titres. Le premier titre comporte 9 articles et le second en compte 14. De ces 23 articles, seuls les articles 1 et 2 du titre 1<sup>er</sup> nous intéressent. Mais même là, l'alinéa (a) relatif à la mer ne fera pas l'objet d'analyse dans cette étude. Néanmoins, nous allons, pour une meilleure lisibilité, reproduire in extenso les différents alinéas de l'article 1<sup>er</sup> qui traitent de l'eau.

Il commence par :

« Font partie du domaine public dans les colonies et territoires de l'Afrique occidentale française :

---

<sup>99</sup> Archives nationales du Mali, Fonds Ancien 1D 44, 1905.

-a) Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, ainsi qu'une zone de 200 mètres mesurée à partir de cette limite ;

-b) les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles ;

-c) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ;

-d) les lacs, étangs et lagunes dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ; ... ». Cette disposition réglementaire est plus extensive que celle prévue par la loi de 1851 relative aux eaux en Algérie. La loi usait exclusivement de l'expression "cours d'eau" alors que manifestement l'intention du législateur était de « faire comprendre dans le domaine public toutes les eaux et toutes les sources »<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> G. Chavier, La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, septembre-octobre 2004, p. 12 et suivants.

## **B/ Une classification arbitraire**

L'article 539 du Code civil a classé dans le domaine public les cours d'eau navigables et flottables. Ces cours d'eau faisaient déjà partie du domaine de la Couronne selon les édits d'août 1666 et d'avril 1683. La condition juridique de ces cours d'eau a été définitivement fixée par la loi du 18 avril 1898. Cette dernière loi a distingué le lit des eaux. Elle attribue la propriété du lit aux riverains et laisse les eaux dans la catégorie des choses communes. Par rapport aux sources et aux eaux fluviales, les articles 641, 642 et 643 du code civil modifiés par cette loi de 1898, décident que « tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux fluviales qui tombent sur son fonds » et que « celui qui a une source sur son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage ». Une réserve est cependant faite par rapport aux droits qu'ont pu acquérir, par titre ou par prescription, les propriétaires des fonds qui sont situés en aval et qui appartiennent à d'autres populations.

Par conséquent, en France, les cours d'eau navigables ou flottables sont seuls dans le domaine public. Par contre, au Soudan, les eaux, sous quelque forme qu'elles soient, relèvent du domaine public. Les eaux de pluie ne sont pas mentionnées dans le décret de 1904. Il est admis de croire que ce décret a voulu excepter les eaux fluviales. Cependant, le décret de 1921 mentionne les eaux de pluie sans pour autant les inclure expressément dans le domaine public. Dans tous les cas, l'exorbitance apparaît du fait même que de simples sources, même dans une propriété privée, constituent des res publica. Aussi, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, qui sont les caractéristiques de la domanialité publique, peuvent être une gêne dans la transmission ou le transfert de tout autre droit réel.

Le décret de 1904 est l'œuvre d'un ministre. Nous admettons que s'il avait été une loi, il aurait, sans aucun doute, fait l'objet de discussion mettant les juristes aux prises. Il en découle, en effet, le besoin de l'administration d'une mainmise sur toutes les eaux. Aussi il est aisé de constater qu'aucune restriction n'est prévue. Néanmoins, et nous y reviendrons, nous pouvons penser aux eaux des puits. Mais, là également, il faudrait que le puits soit foré par un particulier sur une propriété privée. Cette emprise totale sur les eaux, qu'elles soient utiles ou non, qu'elles aient un intérêt ou non à être domanialisées, établie une classification arbitraire. L'argumentaire mis en avant est qu'il n'y a pas de possibilité de coloniser, si on ne réserve pas à l'administration la distribution de l'eau. Il va de soi que sur les territoires dont il s'agit, il fallait prévoir un vaste système d'irrigation. L'administration fait donc un acte tutélaire lorsqu'elle s'empare de l'eau et donne à chacun, selon ses besoins. Du coup, elle empêche que la fécondité des terres ne devienne le monopole d'un petit nombre de propriétaires.

Ces considérations ont certainement une valeur. Cependant, à notre avis, elles sont insuffisantes pour expliquer le classement de toutes les eaux du Soudan dans le domaine public. Mais le colonisateur a, par ailleurs soutenu, que toutes les eaux, à son arrivée, étaient communes. Pourquoi, alors, s'insurger contre un texte qui ne fait que confirmer ou du moins perpétuer une règle déjà en vigueur ? Pour notre part, nous pensons que si on a éprouvé le besoin de réglementer ce qui n'avait point besoin de l'être, c'est qu'il a été pronostiqué un avenir susceptible de poser un jour ou l'autre un problème. Nous avons vu que le "propriétaire" d'une source peut, d'après la coutume, user de l'eau de sa source comme bon lui semble. Mais le décret va lui imposer désormais l'obtention préalable d'une autorisation administrative s'il lui venait un esprit d'entreprise dans sa propre propriété.

Comme nous le savons, ce décret a des difficultés d'application. L'application s'est heurtée à des obstacles et il a fallu l'emploi de la force. Alors on est en droit de s'interroger sur la raison d'être des doctrines coloniales : maintien des institutions indigènes, respect des coutumes et traditions sous réserve de l'ordre public. Le principe du décret, en lui-même, n'est pas excessif de notre point de vue. L'administration, chargée de veiller et d'agir dans l'intérêt général, doit se tenir dans son rôle. Elle ne doit pas, sous prétexte de réglementation, intervenir dans les contestations de toutes sortes. Elle doit, certes, se soucier des besoins de l'agriculture mais avec le respect dû à la propriété. Seulement, il importe aussi de se demander de quelle propriété il est ici question.

En vérité, le décret n'a de sens que s'il vise spécialement les colons. Ces derniers seuls sont individualistes et susceptibles d'appliquer aux eaux des méthodes abusives nécessitant une réglementation. Nous avons évoqué plus haut ce qu'en pensaient les indigènes dans l'examen de la propriété collective.

### **C/ Les raisons du régime exorbitant**

Nous allons reproduire in extenso, avant de le commenter, le rapport du ministre des colonies Albert Sarraut adressé au président de la République A. Millerand.

« Monsieur le Président,

Les progrès de l'agriculture, de l'industrie et de la salubrité publique en Afrique occidentale française rendent chaque jour plus nombreux les travaux d'irrigation, de curage, d'assainissement des régions marécageuses, de construction d'ouvrages sur les cours d'eau et d'aménagement des chutes en vue de la création d'usines hydro-électriques.

Or, la seule réglementation qui existe à cet égard est contenue dans le décret du 23 octobre 1904 qui a organisé le domaine public en Afrique occidentale française et qui a posé le principe de la domanialité de toutes les eaux. Mais elle est tout à fait insuffisante. Il est indispensable de fixer avec précision les règles applicables à la présentation et à l'instruction

des demandes, à la délivrance des autorisations ou des concessions par l'autorité administrative.

Le Gouverneur général a soumis en conséquence à mon département un projet de décret réglementant le régime des eaux dans les colonies dépendant du groupe de l'Afrique occidentale française. Ce projet reproduit, dans leurs lignes essentielles, avec les modifications de détail que les circonstances locales ont paru nécessiter, les dispositions mises en vigueur en Afrique Equatoriale par le décret du 24 juillet 1911 et à Madagascar par le décret du 3 juin 1913.

Il me parût, après quelques modifications de détail que j'ai ajoutées, devoir donner satisfaction aux divers intérêts en cause et de nature à avoir une heureuse influence sur le développement économique de notre colonie africaine.

Si vous partagez cet avis, j'ai l'honneur de vous prier, Monsieur le Président, de vouloir bien revêtir de votre signature le projet de décret ci-joint réglementant le régime des eaux en Afrique Occidentale française.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect »<sup>101</sup>.

Des soucis d'illustration et de mise en valeur de la colonie considérée semblent suggérer les motifs mis en avant pour 'domanialiser' les eaux de l'ouest africain. Le rapport se réfère au décret Doumergue qu'il confirme et y apporte quelques retouches. Ce dernier décret, comme nous pouvons le constater, fait œuvre d'ordonnancement, de classification et de partage entre l'Etat et l'individu, de la propriété foncière. Il ne se soucie pas des modalités de jouissance susceptibles de mettre aux prises différents protagonistes. Le même souci avait été manifesté par le ministre des colonies J. Morel dans son rapport lors de l'élaboration du décret de 1913 relatif au régime des eaux à Madagascar. Morel laissait entendre que le problème complexe et d'une si grande importance aux colonies de l'utilisation des eaux met en présence des droits parfois opposés des riverains et des occupants. Il met aussi l'accent sur les difficultés pouvant naître entre les usagers et les concessionnaires des fonds servants et des fonds dominants. Par ailleurs, M. A. Lebrun, ministre des colonies en 1911 signalait, dans un rapport relatif aux eaux d'A.E.F. que la réglementation antérieure (décret du 26 sept. 1902) était suffisante à l'époque où elle était intervenue. Lebrun ajoute qu'en 1911, elle avait cessé de l'être dès qu'apparurent les premières installations industrielles. Il ajoute que « les progrès économiques réalisés ces dernières années dans notre possession équatoriale, le développement pris, en particulier par certaines exploitations minières ont donné naissance à des besoins nouveaux »<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Archives nationales du Mali, Fonds.Ancien, D 3, 1938.

<sup>102</sup> T. Sanogo, Le régime juridique de l'eau au Mali, Thèse, Aix en provence, Marseille III, 1986 p. 61.

Au regard de ce qui précède, il est facile de comprendre que partout la question de la mise en valeur est privilégiée. Le progrès de cette mise en valeur risquait d'être compromis si l'utilisation des eaux n'était pas soumise à une surveillance vigilante et efficace. Mais pour quels besoins, quand on sait qu'avant la colonisation la réglementation indigène non écrite était suffisante. Dans la métropole, l'industrialisation, même à outrance, n'a pas servi de base à une législation analogue aux décrets régissant les eaux en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française. En effet, les cours d'eau non navigables et non flottables sont propriété privée sauf dispositions spéciales. En principe, à hydrographie égale, et à industrialisation égale, la logique voudrait une législation égale. Mais, véritablement, il faut comprendre par là qu'il n'y avait ni une même hydrographie ni une même industrialisation. En fait, c'est ici -pays neuf- que tout était à faire. Il faut plutôt dire qu'une bonne exploitation exigeait une certaine mainmise sur la ressource hydraulique. En France, la législation des eaux reconnaît au propriétaire riverain d'un cours d'eau, inutile à la navigation et à la flottaison, un droit réel dont il ne peut être dépouillé que par la procédure normale et de droit commun de l'expropriation nécessitée par des considérations d'utilité publique. Outre l'utilité publique il fallait une juste indemnisation du préjudice résultant de l'expropriation. Les décrets coloniaux, au contraire, exproprient des populations entières riveraines des cours d'eau ou des points d'eau, utiles ou inutiles. Aussi, quelque soit l'argumentaire des ministres des colonies, la mesure ne nous semble pas justifiable. Les motifs invoqués dans les différents rapports, à peu de choses près, sont identiques. Il s'agit de la nécessité de rationnement pour les besoins de l'agriculture et de l'industrie. Pourtant, nulle part dans ces rapports ministériels il n'est question de pénurie d'eau ou de sauvegarde des droits de l'indigène riverain. Ces droits d'ailleurs importaient peu et devaient être minimisés face à la nécessité de développement de la colonie.

Nous ne pouvons dire ici que ces décrets sont plutôt le fruit de la volonté des ministres des colonies. Ceux-ci en réalité s'étaient inspirés des décrets antérieurs pris pour les premières colonies de la France. A notre avis, un parlement aurait agi de la même façon sauf qu'il y aurait eu un débat probablement houleux et éventuellement des restrictions. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la loi du 16 juin 1851 relative aux eaux d'Algérie. Une restriction est faite au principe posé par l'article 2 de la loi, restriction importante par laquelle « ... sont reconnus et maintenus, tels qu'ils existent, les droits privés de propriété, d'usufruit ou d'usage légalement acquis antérieurement à la promulgation de la présente... ». Aucune disposition de ce genre ne figure dans le décret ministériel. Le rapport Sarraut évoque le principe de la domanialité de toutes les eaux. Toutefois le décret Sarraut de 1921, plus récent que ceux de Morel et de Lebrun, mentionne pour la première fois une restriction au

principe de l'universalité du domaine liquide. Cette restriction a trait aux eaux pluviales et aux sources non domaniales. Le code civil ne contenait d'ailleurs aucune disposition relative à la propriété des eaux pluviales. La doctrine et la jurisprudence se sont mises d'accord sur leur nature de res nullius, appartenant au premier occupant. Quant aux sources non domaniales, l'article 2 dispose qu'elles sont soumises aux dispositions du Code civil (art. 640 et suivants).

## **II/ Les restrictions au principe de la domanialité des eaux du Soudan**

Le principe de la domanialité des eaux a été posé par le décret du 23 octobre 1904 auquel se réfère le décret du 5 mars 1921. Ce dernier, dans son article 2 du titre 1, prévoit expressément l'exclusion de certaines eaux du domaine public ainsi que l'indique l'intitulé 'Des eaux pluviales et des sources non domaniales'. Il s'agit a priori de la seule exception réglementaire prévue. Néanmoins, nous ne pensons pas qu'elle soit l'unique restriction au principe. D'autres exceptions résultent implicitement des termes et de l'esprit de l'article 1<sup>er</sup> du titre 1 du décret de 1904 aux termes duquel, « font partie du domaine public : a), b), c), d)... » Par conséquent c'est une citation, une liste limitative qui laisse percevoir que le législateur n'a entendu placer dans le domaine public que les eaux venant naturellement à la surface du sol. La règle ne s'applique donc pas aux eaux qui viennent artificiellement. Ces dernières relèvent, pour nous, du droit commun métropolitain. C'est le cas des eaux souterraines, citernes privées, des puits artésiens.

Certaines eaux peuvent donc échapper au régime du décret de 1904. Là, il faut noter les eaux des citernes privées et celles des puits forés par des particuliers. A ces eaux, on peut aisément ajouter celles des puits artésiens ne connaissant aucun aménagement d'intérêt public. Cependant, il va sans dire que ces puits doivent être des œuvres de particuliers pour leurs besoins personnels ou ceux de leurs immeubles. Ces eaux appartiennent, à titre de propriété privative, aux propriétaires des terres et des lieux où ces citernes et ces puits sont installés ou construits conformément au droit commun. Mais, tous les auteurs ne partagent pas cette opinion, notamment ceux qui invoquent les circonstances exceptionnelles où entre en jeu la force majeure ou l'état de nécessité. Les fontaines, puits bassins, bien que propriétés privées, doivent au besoin être mis à la disposition du public, notamment en cas de pénurie d'eau dans le pays. Ne s'agit-il pas là plutôt d'un principe d'humanité ou de solidarité ? Ce principe, d'ailleurs, était déjà de mise dans la colonie et son application ne saurait poser problème. Mieux il correspond à ce qu'on a étudié plus haut relativement à la propriété collective qui n'est pas assimilable en droit français à l'intérêt public. Dans cette étude, nous avons effectivement étudié l'eau ainsi que son lit comme faisant partie intégrante des biens collectifs. Le décret de 1904 ne mentionne pas les eaux souterraines. Celles-ci demeurent donc sans régime légal déterminé jusqu'à ce que le fait de l'homme ou un phénomène naturel

les amène à la surface du sol. Si leur jaillissement est le résultat d'un phénomène naturel ou si les travaux pour les découvrir ont été exécutés par la puissance publique ou pour son compte, elles feront partie du domaine public. Au contraire, si des opérations de découverte sont l'œuvre des particuliers ou pour leur compte, l'Etat ne pourra s'en saisir qu'en remplissant les formalités de l'expropriation. Nous y reviendrons en détail plus bas. Au demeurant, le peu d'intérêt probable de ces eaux est de nature à décourager bien souvent l'administration. En effet, elle pourrait être amenée à verser des indemnités élevées pour domanialiser ces eaux. D'autre part, en le faisant, elle court le risque, sans augmenter utilement le domaine public, de paralyser certaines recherches. Mieux, certaines personnes n'entreprendront plus de travaux onéreux en vue de résultats incertains avec la perspective d'abandonner le fruit de leurs investissements en échange d'une indemnité si juste soit-elle.

Il ne fait donc pas de doute qu'il s'agit d'un principe d'équité, de justice. Un tel principe ne doit pas revêtir un caractère d'obligation, au risque de se heurter aux principes du code civil. Ces derniers déclarent en effet la propriété privée inviolable et sacrée, sauf à recourir à la procédure légale d'expropriation.

#### **A/ Les eaux de pluie**

Les eaux pluviales constituent la première des deux seules exceptions au principe. L'article 2 du titre 1 du décret du 5 mars 1921 dispose que « le régime des eaux pluviales et des sources non domaniales est soumis aux dispositions du code civil » (article 640 et suivants).

Le code civil parle d'eaux pluviales, plutôt en vue de régler leur écoulement que d'attribuer leur propriété. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la place des articles 640 et suivants. Ils figurent en tête du titre IV qui traite des servitudes et non de la propriété. Aussi, il n'y a pas de titre "De l'eau" dans le code civil. En somme, les eaux pluviales, de par leur nature de res nullius, appartiennent au premier occupant. Les eaux de pluies sont donc au premier qui les reçoit. C'est la solution de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 avril 1898. Les conséquences de ce principe sont que celui sur le fond duquel les eaux pluviales tombent directement peut en user et en disposer comme bon lui semble d'après l'article 641 du Code civil. Il peut les retenir, les utiliser, les absorber, les vendre, en un mot exercer à leur égard le droit de propriété dans sa plénitude. Mais il peut également les laisser s'écouler en direction des fonds inférieurs qui, en vertu de l'article 640 du même code, se trouvent « assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux en découlant naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué ». C'est une servitude qui dérive de la situation des lieux, le propriétaire inférieur est obligé de les recevoir sans pouvoir en aucune façon élever de "digue" qui empêcherait leur écoulement. En revanche, le propriétaire se heurte à l'interdiction de poser des actes de nature à aggraver cette servitude.



Au Soudan, la question des eaux pluviales peut renvoyer à des caractéristiques peu connues en métropole. Si le problème se pose en des termes bien définis (eaux pluviales, eaux courantes) le droit commun s'applique comme le prescrit le décret du 5 mars 1921. Mais souvent, les pluies torrentielles inondent souvent les terres subitement. Ainsi les eaux, en se retirant, creusent un lit et finissent toutes, grâce à la déclivité du terrain, par s'accumuler dans ce lit, formant un cours d'eau temporaire. Ces eaux au cours périodique donnent un passage à des eaux courantes durant une période de l'année. Serait-ce ces eaux que le décret dénomme sources domaniales ? Nous ne le pensons pas. Nous pensons que les cours d'eau temporaires sont des eaux pluviales au sens légal du mot. Elles sont donc des eaux folles, dispersées sur la surface du sol à l'occasion des pluies et qui se réunissent par le simple phénomène de la déclivité.

En somme, il y a cours d'eau et domanialité publique en vertu du décret de 1921, lorsqu'il existe un lit, un tracé donnant un passage permanent ou du moins d'une certaine durée à des eaux courantes. Le fait accidentel importe peu. Les eaux pluviales, même lorsqu'elles forment un cours d'eau provisoire, restent soumises au droit commun comme le déclare l'article 2 du décret. Ces eaux formant cours d'eau provisoire échappent à toute réglementation, et l'article 640 leur est applicable. Le propriétaire du fonds sur lequel elles arrivent peut les retenir en vertu du droit d'accession. Dans ce cas, il lui est loisible de les utiliser à l'intérieur de sa propriété. Il est libre aussi de les laisser suivre leur folle course vers les fonds inférieurs. Il n'a d'ailleurs de droit sur elles que lorsqu'elles sont arrivées sur sa propriété foncière. La même solution est admise lorsque ces eaux proviennent d'un débordement accidentel d'un cours d'eau naturel.

### **B/ Les sources non domaniales**

Ces sources constituent la deuxième catégorie des eaux faisant l'objet de restrictions au principe de la domanialité des eaux du Soudan. A la différence des eaux de pluies identifiables par leur nature, les sources non domaniales nous laissent dans une sorte d'obscurité. La question se pose de savoir à quelles sources le décret fait allusion. Il est muet quant à la nature de ces sources. On peut imaginer qu'il s'agit de sources insignifiantes ne donnant pas naissance à un cours d'eau. Dans ce cas, ce serait le critère de la dimension. C'est là une hypothèse gratuite si l'on songe d'une part à la rigueur du décret de 1904 qui cite sans spécifier « sources et cours d'eau non navigables ni flottables » et d'autre part au rapport Sarraut qui cite toutes les eaux d'A.O.F. On n'ose pas introduire des exceptions fondées sur le critère de la dimension. Peut-on alors prendre le critère de la discontinuité (des sources qui jaillissent et se tarissent périodiquement, sans aboutissement utile) ? Ce genre de sources qui donnent naissance à des ruisseaux ressemble à des oueds sahariens. Leur importance est toute

relative. Les sources en question peuvent être d'une certaine utilité dans des terres arides et être quantité négligeable dans des régions humides ou à grosse pluviosité. Dans tous les cas nous préférons faire preuve de réserve en ce qui les concerne. Néanmoins, il est important de noter la disposition de l'article 714 du code civil relative aux choses communes. Ce texte dispose qu'il est « des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ». Ces choses se distinguent des biens de l'article 715 qui sont seulement sans maître et qui peuvent appartenir au premier qui se les approprie. Les choses de l'article 714 sont, par leur nature, des choses qui n'appartiennent à personne. J. Carbonnier explique qu'« il faut une possibilité d'appropriation pour faire d'une chose un bien. Or, il est des choses qui par leur nature répugnent à toute appropriation (...) l'usage en est commun à tous les hommes, on ne saurait y voir des biens ». Aussi, le code civil reconnaît aux particuliers un droit de propriété sur les eaux souterraines, eaux de pluie, eaux stagnantes, eaux minérales et thermales une fois captées. Ici comme dans la métropole, l'eau courante fait partie des choses communes et qu'on ne peut s'approprier. Mieux, aux termes du décret du 28 septembre - 6 octobre 1791, « nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable ; en conséquence, tout propriétaire riverain peut, en vertu du droit commun, y faire des prises d'eau, sans néanmoins détourner ni embarrasser le cours d'une manière nuisible au bien général et à la navigation »<sup>103</sup>. Ce décret, dépourvu d'ambiguïté, traite des « biens et usages » comme son titre l'indique. Les décrets coloniaux, en réalité, étaient pris non pas dans l'intérêt des indigènes, mais de l'Etat et des colons.

### **III/ Autres dépendances du domaine public naturel**

L'examen des autres dépendances du domaine public naturel nous conduira à déterminer le sort réservé au lit des cours d'eau et à évoquer les lacs, étangs et autres lagunes relevant du domaine public naturel.

#### **A/ Du lit des cours d'eau**

Nous nous posons la question de savoir si le décret de 1904 a eu pour effet de placer le lit des cours d'eau dans le domaine public. Ou alors, le lit doit-il appartenir aux riverains ? Pour ce qui concerne la métropole, « la domanialité publique ne porte, semble-t-il, que sur le lit et non pas sur l'eau des cours d'eau »<sup>104</sup>. Mais les droits relatifs à l'usage de l'eau à des fins agricoles et industrielles sont réservés à la puissance publique. Il faut noter que les droits en question ne sont pas constitutifs de droit de propriété (cf. Trib. Confl. 26 mai 1894, S. 1896,

---

<sup>103</sup> G. Chavrier, La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, RFDA, septembre-octobre 2004, p. 9.

<sup>104</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, 5<sup>e</sup> Edition, Le Moniteur, 2001, p. 90.

III, 34, note Hauriou ; - Cass. Civ. 20 octobre 1942, S. 1944, I, 93, note L'Huillier)<sup>105</sup>. Au Soudan, l'interprétation du décret de 1904 a fait croire aux indigènes la propriété exclusive de l'Etat sur l'eau et le lit des cours d'eau. Nous remarquons, par ailleurs, que la Cour de cassation considère les droits à l'usage de l'eau comme des droits réels immobiliers. Par contre les mêmes droits à cet usage constituent de simples droits d'usage pour le Conseil d'Etat<sup>106</sup> (Cass. Civ. 17 novembre 1953, CJEG 1954, J.P.128, note A.C. ; CE 7 décembre 1962, Association des forces motrices autonomes, CJEG 1963, p. 218, note Teste).

En effet, le décret colonial, dont s'agit, ne mentionne pas le lit des cours d'eau. Cependant, il ne fait pas de doute, au regard de la préoccupation d'alors et en dépit du silence du décret, que le lit des cours d'eau est dépendance domaniale. On sait qu'en France, des divergences s'étaient élevées entre les auteurs. L'article 3 de la loi du 8 avril 1898 a tranché la question en disposant que « le lit des cours d'eau non navigables ni flottables n'appartient pas au domaine public ». Aussi, « si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraires ».

D'une part, au Soudan en particulier et en Afrique occidentale française en général, tous les cours d'eau sont dépendance domaniale. La navigabilité et la flottabilité importent peu. On peut, certes, penser qu'une liste limitative étant constituée, le lit des cours d'eau n'a pas expressément été prévu, notamment celui des cours d'eau non navigables ni flottables. Dans ce cas, on considérerait le lit comme propriété des riverains, grevée de la servitude de passage des eaux, elles-mêmes relevant du domaine public. Ainsi, si l'on prend l'intérêt des riverains, il est évident qu'avec une telle servitude, leur droit de propriété n'a de valeur que de nom. Aussi, à moins de dévier les eaux de leur cours, les riverains ne peuvent tirer parti de ce lit.

D'autre part, les décrets domaniaux de 1904 et 1921 ont établi une zone le long des cours d'eau. Cette zone est dite zone de passage de 25 mètres. Il ne s'agit là que des cours d'eau navigables et flottables. Une disposition de cette nature ne figure pas dans l'alinéa relatif aux cours d'eau non navigables ni flottables. Est-il suffisant pour en déduire la possibilité d'une appropriation privée ? Nous ne le pensons pas. Mieux, cette solution paraît être en contradiction avec les objectifs du législateur colonial. En outre, le Conseil d'Etat, lors des travaux préparatoires de la loi de 1851 (Algérie), disait dans son exposé des motifs :

« On attribue au domaine public les fleuves et les cours d'eau non navigables, ni flottables ; la seule conséquence de cette déclaration, conforme à une doctrine qui s'est déjà fait jour en

---

<sup>105</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, 5<sup>e</sup> Edition, Le Moniteur, 2001, p. 90.

<sup>106</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, 5<sup>e</sup> Edition, Le Moniteur, 2001, p. 90.

France, est de mettre le lit et les francs-bords des cours d'eau hors de la propriété privée »<sup>107</sup>. Par ailleurs, l'article 7 du chapitre II intitulé « Police et conservation des eaux » interdit de faire aucun dépôt d'immondices dans « le lit ou sur les bords... »

Le but du décret a été d'empêcher toute appropriation privée en introduisant ici un principe nouveau de domanialité publique. Par la même occasion, le décret a classé le lit et les eaux dans le domaine public. Il en résulte que les sources, qui émergent du lit même, rentrent dans le domaine public quelque soit leur débit. En conséquence de ce qui précède, les riverains ne peuvent, sans autorisation préalable, prendre dans le lit des cours d'eau les produits naturels. Ils ne peuvent non plus en extraire du sable ou des pierres, ou encore jouir du droit aux îles, îlots et autres à l'exception des alluvions. Tel est le principe qui découle de la règle applicable.

Mais quelle est la solution applicable lorsque le cours d'eau abandonne naturellement son cours pour prendre une autre direction ? Dans ce cas, la règle applicable en France métropolitaine concernant les cours d'eau navigables et flottables est valable ici aussi. L'article 563 du Code civil qui les concerne prévoit que les propriétaires riverains acquièrent la propriété de l'ancien lit jusqu'à une ligne supposée tracée au milieu du lit. Cependant, ils doivent payer un prix fixé par des experts désignés par le tribunal de la situation des lieux. A défaut de riverains, le lit reste acquis à l'Etat. Dans ce dernier cas, il peut faire l'objet d'aliénation suivant les règles selon lesquelles les biens du domaine public peuvent être aliénés. Cette aliénation peut aussi concerner les zones de passage de 25 mètres. Dans tous les cas, un droit de préemption pourra être exercé par les riverains qui désirent accroître leur propriété.

Quid du lit abandonné par des eaux non navigables ni flottables ? Nous savons qu'ici il n'y a pas de zone de passage. L'omission est certainement volontaire. Aussi, aucune zone tampon n'existe entre la propriété des riverains et le lit. La règle métropolitaine de l'article 4 de la loi du 8 avril 1898 est donc tout à fait applicable. Lorsque le lit d'un cours d'eau non navigable ni flottable est abandonné soit naturellement, soit à la suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain pourrait en disposer. Celui qui est propriétaire des deux rives deviendrait propriétaire de l'intégralité du lit. Quant à ceux de part et d'autre, ils se contenteraient de la moitié suivant la fameuse ligne imaginaire de l'article 563 du C. Civ. Cette solution se comprend aisément. En effet, si les cours d'eau inutiles à la navigation et à la flottaison ont été englobés dans le domaine public, c'est essentiellement pour leurs eaux et principalement dans un but utilitaire d'irrigation. Ces eaux n'existant plus, la domanialité publique n'a plus

---

<sup>107</sup> Archives nationales du Sénégal, pièces écrites A.16, 1903, Lonneau.

de raison d'être. Devant le silence du décret de 1904, il y a lieu de revenir au droit commun de l'article 5 de la loi du 8 avril 1898. Cet article dispose que « lorsqu'un cours d'eau non navigable et non flottable abandonne naturellement son lit, les propriétaires des fonds sur lesquels le nouveau lit s'établit, sont tenus de souffrir le passage sans indemnité, mais ils peuvent dans l'année qui suit le changement de lit prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux ». Aux termes de la même loi, « les propriétaires riverains du lit abandonné jouissent de la même faculté et peuvent, dans l'année, poursuivre l'exécution des travaux nécessaires au rétablissement du cours primitif ».

### **B/ Des lacs, étangs et lagunes**

Le décret parle des marais au titre IV, chapitre II relatif au dessèchement pour la salubrité publique. Ils sont en fait classés parmi les eaux nuisibles. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> du chapitre 1<sup>er</sup> du titre 1<sup>er</sup>, alinéa 4, « les lacs, étangs et lagunes » font partie du domaine public et ce « dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive... ». Contrairement à la France métropolitaine, le critère n'est pas, ici, la navigabilité ou la flottabilité. Ce dernier critère fonctionnel en France est reconnu par décret depuis 1964. Par ailleurs, pour la délimitation des lacs domaniaux en France, l'article 558 du code civil s'applique. Il a pour objet d'établir entre le lac et les riverains une limite indépendante des variations de niveau selon que le lac possède ou non un déversoir fixe. Lorsque le lac possède un déversoir fixe, la limite est déterminée par le niveau maximum atteint avant décharge. Au contraire, lorsque le lac n'en possède pas, la limite s'établit par l'intersection avec les rives, du plan formé par le plus haut niveau atteint par les eaux, en dehors des crues exceptionnelles. Pour ce qui concerne les lacs du Soudan, le colonisateur a pris soin de ne pas s'encombrer de certains détails. Il domanialisa globalement.

Les lagunes sont des lacs salés aux abords de la mer et reliés à elle par un canal. Les étangs sont de plus petites dimensions et leur inclusion au domaine public se justifie moins, n'eut été la préoccupation susdite du colonisateur. Cette préoccupation fait référence à une règle qui remonte à l'époque de la conquête. A cette époque, « les eaux de l'intérieur » étaient considérées comme non susceptibles de propriété privée. Elles relevaient au départ du domaine de la Couronne. Par la suite, elles ont appartenu au domaine public de l'Etat. Il faut entendre par « eaux de l'intérieur » les fleuves, rivières, eaux stagnantes- mares et étangs-, eaux salines, sources alimentant les cours d'eau (cf. CE 9 avril 1863, Commune de Sainte Suzanne, Lebon, p. 315)<sup>108</sup>. Les étangs ne sont pas formés d'eaux qui proviennent des sources

---

<sup>108</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, 5<sup>e</sup> Edition, Le Moniteur, 2001, p. 91.

ou des cours d'eau. Ils sont constitués d'eaux pluviales ruisselant des collines avoisinantes lors de fortes précipitations. Est-ce pour pouvoir les dessécher sans avoir à indemniser ? On se demanderait alors pourquoi les marais ont échappé à la domanialité ? Les étangs sont en général les points d'eau de brousse autour desquels s'agglomèrent les villages et les tribus. Ils sont d'une grande importance pour les populations. Cependant, dire qu'ils font partie du domaine public n'ajoute rien ni ne diminue en rien la situation des riverains vis-à-vis de leurs étangs. Ces eaux stagnantes ne sont en réalité d'aucune utilité réelle pour l'Etat. L'administration, la plupart du temps, ignore leur nombre et leur emplacement. De notre point de vue, l'alinéa 4 du décret mentionne les étangs par imitation des anciens décrets dont l'administration coloniale s'est inspirée pour la rédaction du décret de 1904.

### **C/ Des sources**

Le décret de 1904 ne fait aucune distinction entre les sources domaniales et les sources non domaniales. On peut en conclure que toutes font partie du domaine public. Nous pouvons comprendre qu'au départ les conséquences d'une telle mesure n'avaient pas été clairement évaluées. Les auteurs du décret susdit ont simplement reproduit les dispositions en vigueur à l'époque de la conquête en France. Par contre, le décret de 1921 emploie l'expression sources non domaniales. Les auteurs de ce décret ont estimé nécessaire de corriger la lacune du décret de 1904. La question se pose de savoir si ce qui a été délibérément institué doit être considéré comme une lacune. Dans tous les cas, nous retenons simplement la correction ou plutôt la réglementation nouvelle dans la colonie du Soudan en particulier et dans celles de l'Afrique occidentale française en général. L'expression qu'emploie le titre I du décret de 1921 ne signifie rien d'autre que 'eaux non domaniales'. Tout ce qui jaillit du sol et qui donne lieu à un écoulement normal d'eau, sans une activité humaine, est une source au sens légal au regard de l'alinéa 3 du décret de 1904. Au Congo français par exemple, les sources sont hors du domaine public d'après Etienne Coquet. Coquet ajoute que « cette solution, qui s'explique en raison du régime hydrographique de la colonie, résulte de la comparaison de l'article 1<sup>er</sup> du décret congolais, où les sources sont omises, avec le même passage des décrets similaires relatifs à nos colonies africaines »<sup>109</sup>. Au Soudan donc, les sources, qui présentent un caractère d'utilité générale, font partie du domaine public de l'Etat. L'administration elle-même ainsi que la jurisprudence détermineront cette utilité générale. Le Conseil du contentieux administratif, dans sa décision du 30 juillet 1881, note qu'une source constitue une propriété privée parce qu'il résulte d'une lettre contenant avis du directeur des domaines, que la source faisant objet de demande de concession n'est pas sur un terrain domanial. Le

---

<sup>109</sup> E. Coquet, Le domaine public colonial, Thèse, Droit public, Paris, 1904, p. 22.

conseil ajoute qu'elle écoule ses eaux dans une "ravine" n'appartenant pas à l'Etat, qu'enfin le domaine public ne le revendique pas. Aussi, les sources non domaniales du décret de 1921 et dont ne parle pas le décret de 1904 auraient pu se dégager d'une appréciation administrative ou jurisprudentielle. Mais ce que nous pouvons dire à ce niveau, c'est qu'en général, la domanialité publique est admise pour les sources, qu'elles prennent naissance dans le domaine privé ou public. La seule condition est qu'elles livrent au public des eaux d'un intérêt quelconque.

#### **D/ Des puits et abreuvoirs**

Mais qu'en est-il des puits et abreuvoirs ? Ils sont en principe propriété privée lorsqu'ils sont œuvre d'activité des particuliers. Ce n'est naturellement pas le cas des fontaines publiques, comme leur nom l'indique. Nous savons que généralement, ces fontaines sont installées par la puissance publique et mises à la disposition des populations. Par ailleurs, nous avons déjà vu que les puits forés par un autochtone dans sa propriété ne sont pas dans le domaine public au Soudan. Dans ce cas, il est certes vrai que les voisins en profitent, mais cet usage du voisinage ne classe pas le puits dans le domaine public. Il y a là plutôt une tolérance qui découle des mœurs et habitudes du milieu africain. L'Etat ne peut se prévaloir, sous prétexte de cette tolérance coutumière, de quelque droit que ce soit sur les puits des particuliers. Tout au plus la puissance publique peut-elle prendre des mesures de police en cas de danger pour les personnes. Alors, elle dispose de pouvoirs étendus comme nous verrons dans la partie consacrée à la gestion domaniale.

Néanmoins, les puits et abreuvoirs font partie du domaine public lorsque leur aménagement a été l'œuvre des travaux publics pour usage public. Pour ce qui concerne les abreuvoirs, ils sont destinés aux bestiaux dans les régions où les peuplades nomades se déplacent avec leurs troupeaux, notamment à l'occasion de la fête de Tabaski (fête des moutons). Ces propriétaires bergers se déplacent de ville en ville pour vendre leurs ovins ou bovins pour le ravitaillement en viande. Aussi, l'administration prévoit-elle souvent des abreuvoirs pour éviter des troubles qui naissent parfois entre éleveurs et agriculteurs, notamment à cause des dommages causés aux champs par les animaux.

En conclusion, on peut dire que les puits et abreuvoirs sont en principe dans la propriété privée des particuliers. Ils appartiennent au domaine public s'ils ont été aménagés par ou pour le compte de la puissance publique. L'exemple saisissant est le puits artésien ouvert par l'administration notamment dans les zones où sévit la pénurie d'eau. C'est essentiellement le cas dans les régions du nord-Mali. On parlera de puits à grand diamètre ou des puits ordinaires. Ce qu'il faut savoir, c'est que le régime ne diffère pas pour autant lorsque tous deux sont l'œuvre de l'administration. Il en va différemment au cas où ils sont l'œuvre de

particuliers sur des propriétés privées. Même dans ce dernier cas, face aux besoins de l'administration ou à ses exigences, les indigènes ont rarement fait valoir leurs droits. Pour preuve, tout au long de nos recherches, nous n'avons pas vu de cas de saisine du contentieux administratif par les indigènes soudanais pour faire reconnaître ou valoir leurs droits de propriété. Cela est dû, d'une part au coût que peut engendrer une telle action au regard de l'indigène, et d'autre part à la peur d'affronter ou d'attirer l'administrateur devant une juridiction présidée par lui-même ou par son compatriote.

#### **IV/ L'applicabilité de la domanialité**

Le décret du 5 mars 1921 s'abstient d'énumérer de nouveau les eaux dépendant du domaine de l'Etat. Il s'en tient à la liste du décret de 1904 auquel il se réfère, en ajoutant que les limites de ces eaux sont fixées, s'il y a lieu, par des arrêtés des lieutenants gouverneurs. Or, le décret de 1904 cite le rivage de la mer, les cours d'eau navigables ou flottables, les lacs, étangs, lagunes, etc. Cependant, nous ne traiterons pas de ce qui n'existe pas au Soudan. Il s'agit du rivage de la mer, qui ne fera pas l'objet de cette étude. Par contre les cours d'eau feront l'objet d'un examen.

Il n'est pas nécessaire de procéder à une distinction entre les cours d'eau navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas. Cela résulte du principe même de la domanialité générale des eaux. Tous les cours d'eau d'Afrique française sont dépendances du domaine public. Ils sont inaliénables et imprescriptibles. En conséquence, aucun particulier ne peut exercer sur eux un droit de disposition ; seul un droit de jouissance, essentiellement précaire et révocable, peut être concédé. En France, il a paru suffisant de donner à la puissance publique un droit de police sur tous les cours d'eau (loi du 8 avril 1898, articles 8 et 16). Outre-mer, cette simple précaution semblait insuffisante, l'intérêt général exigeait davantage. La prévention s'imposait. Cette règle traditionnelle a été reprise par un décret en date du 31 mars 1948 (pris en application de l'article 2 de la loi du 19 mars 1948) dont le Conseil d'Etat a reconnu la légalité<sup>110</sup>. Aux termes de ce décret, « toutes les eaux stagnantes ou courantes, tous les cours d'eau navigables, flottables ou non, naturels ou artificiels, font partie du domaine public de l'Etat, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et les propriétaires riverains » (article 14). Le 6 avril 1948 est la date de publication de ce décret. Il s'agit là d'une dérogation à l'article 552 du Code civil. Mieux, les textes exigent que les personnes qui entendent invoquer les droits acquis, le fassent dans un certain délai<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Lampué, *Revue juridique de l'outre-mer et de la coopération* 1968, p. 93,

<sup>111</sup> P. Godfrin, M. Degoffe, *Droit administratif des biens, Domaine, travaux, expropriation*, 9<sup>e</sup> édition, Sirey, 2009, p. 54.



D'autre part, du point de vue du développement de l'agriculture (puisque'il en a été souvent question), en raison du climat et de certaines cultures (rizières par exemple), l'irrigation est impossible sans une juste répartition des eaux. Il ne faut pas non plus négliger les considérations d'ordre sanitaire. En effet, « le rôle de l'eau est considérable dans la propagation des maladies par les microbes ou les organismes qu'elle contient », écrit Etienne Coquet. Aussi, l'action de la puissance publique à cet égard peut être extrêmement bénéfique, notamment par la lutte antipaludique au moyen d'assèchement et d'assainissement du sol marécageux. C'est dire combien en tout cas la domanialité est importante.

Quoi qu'il en soit, le principe est la domanialité générale des cours d'eau, peu importe leur débit. Cette règle s'applique même là où le Code civil est applicable. D'où le paradoxe de la mise en œuvre d'une disposition réglementaire. Là où une loi existe déjà, est-il nécessaire de prendre un décret pour réglementer un seul et même domaine ? Le caractère de dépendance du domaine public des eaux non navigables ni flottables se fonde sur les ordonnances de la restauration de 1825 et 1827. Ces textes sont repris dans leurs dispositions essentielles par l'article 105 du décret du 5 août 1881 relatif aux conseils du contentieux des îles. Pour ce qui nous concerne, la domanialité est inscrite dans l'article 1 du décret du 23 octobre 1904. Ainsi, que le cours d'eau soit navigable ou non, flottable ou non, le principe est le même, c'est la domanialité publique. La limite des cours d'eau est déterminée « par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ». L'appartenance au domaine public des cours d'eau, notamment ceux non navigables ni flottables, ne nous indique pas la législation qui leur est applicable. Les riverains des uns et des autres sont dans différentes conditions. Les cours d'eau navigables et flottables sont, de droit commun, des dépendances domaniales. Par contre, la domanialité des cours d'eau non navigables ni flottables est une règle exorbitante. Ici, il n'est pas nécessaire de distinguer suivant qu'il s'agit d'un bief navigable ou non, la navigabilité n'est pas un critère. Le régime de la domanialité s'applique, que le bief soit navigable ou non. La domanialité publique englobe le lit et l'eau elle-même. Les limites du domaine fluvial sont celles atteintes par les plus hautes eaux avant tout débordement, d'où le critère du plenissimum flumen. Les terrains recouverts par les eaux des cours d'eau coulant à pleins bords avant de déborder, avec ou sans perturbations météorologiques exceptionnelles, appartiennent au domaine public fluvial. Les riverains ont néanmoins la faculté de disposer des eaux. L'article 644 vise les cours d'eau non navigables ni flottables en disposant que « celui dont la propriété borde une eau courante autre que celle qui a été déclarée dépendance du domaine public par l'article 538, peut s'en servir à son passage ». Le même texte précise que « celui dont l'eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre à la sortie du fonds à son cours ordinaire ».

Au Soudan, les riverains n'ont, en principe, aucun droit spécifique sur les cours d'eau. Ils peuvent, cependant, en jouir en vertu de concessions. Nous y reviendrons dans les développements à venir. Les limites des eaux sont laissées à l'omnipotence du lieutenant-gouverneur. Par simple arrêté, celui-ci peut déterminer la ligne de démarcation des rives appartenant à l'Etat. En principe, il doit se servir du critère des « hautes eaux avant tout débordement ». Mais le décret de 1921 lui laisse la faculté d'étendre la domanialité publique sur les bras secondaires et bassins intérieurs dans lesquels le trop plein des cours d'eau se déverse régulièrement chaque année à l'époque des crues. L'article 4 conclut que « les limites ainsi fixées ne peuvent être modifiées que par des arrêtés pris dans les mêmes formes », c'est-à-dire en conseil d'administration ou privé.

S'il arrivait un changement dans ces délimitations ou dans ces limites naturelles, les riverains intéressés ont la faculté de demander une nouvelle démarcation. Le conseil est habilité à trancher tous les litiges domaniaux. Le litige ne naît, cependant, que lorsque le délai imparti à l'administration est expiré, la demande adressée à l'administration n'est qu'une sollicitation. Le conseil du contentieux administratif est seul habilité à trancher le litige. Sa décision a pour effet de reconnaître ou de rejeter la prétention du demandeur. Par ailleurs, le décret de 1921 frappe de forclusion tout riverain dont les actions ont pour objet de contester les limites du domaine public au terme de deux années. Le même délai vaut en matière de reconnaissance de droits acquis. Il est quand même opportun de noter que ce délai court à compter de la publication de l'arrêté de délimitation. Mais l'arrêté est promulgué dans un journal officiel dont l'existence même est ignorée par plus de 80 pour cent de la population majoritairement analphabète. Les indigènes répugnent à s'adresser à l'administration pour toutes questions les concernant. Non seulement ils craignent les administrateurs, mais aussi ils n'ont pas de ressources suffisantes pour faire face aux actions indispensables.

L'article 7 du chapitre II du décret interdit aux riverains de « déposer des immondices, ordures ménagères, pierres, graviers, bois etc.... dans le lit ou sur les bords des cours d'eau, lacs étangs ou lagunes ... ». Il leur est également interdit d'y déverser des « eaux infectes ou nuisibles ». On comprend que des considérations d'ordre hygiénique sont à la base de cette partie des restrictions imposées aux droits des riverains. Le 5° alinéa les prive de la possibilité de « laisser voguer les bateaux ou pirogues » et surtout « d'y amarrer les embarcations de manière à gêner le libre écoulement des eaux ».

L'article 8 ajoute qu'« aucun travail ne peut être exécuté dans le lit ou au-dessus d'un cours d'eau ou le joignant, qu'il modifie ou non son régime, aucune dérivation des eaux du domaine public, de quelque manière et dans quelque but que ce soit, en les enlevant momentanément ou définitivement à leur cours, ne peut être faite sans autorisation accordée par arrêté du

lieutenant gouverneur pris en conseil d'administration ou privé après enquête et après avis des services techniques, à la suite d'une demande... ». On est loin de la faculté reconnue aux riverains métropolitains par l'article 644 du code civil. Puisqu'il faut une autorisation administrative, nous examinerons plus loin le régime des concessions. Nous pensons qu'une telle concession n'est indispensable, pour user des eaux, qu'à l'égard de ceux qui ont une exploitation de type moderne. Cette interprétation est néanmoins personnelle. Mais qu'en est-il du domaine public artificiel ? Quelle en est sa consistance ?

**Paragraphe II : La consistance du domaine public artificiel de l'Etat au Soudan français**

En quoi, au Soudan français, la domanialité des eaux entraîne-t-elle celle des ouvrages élaborés en vue de leur utilisation ? Le problème doit-il se poser de cette façon ? De prime abord, la réponse à la première question peut sembler délicate. En fait, il n'en est rien. Le législateur colonial a pu commettre des erreurs, mais rien n'est fait au hasard. Aussi, pour ce qui concerne le décret sur la Guinée française, une restriction avait été formulée. Cette restriction avait trait aux canaux et aqueducs, « à moins que ces ouvrages n'aient été faits par des particuliers » (article 1). Cette restriction, de notre point de vue, s'appliquait aussi au Soudan. Il est aisé de comprendre que lorsque les canaux et aqueducs sont réalisés par des particuliers ou pour leur compte sur leurs propriétés, dans ce cas la domanialité ne s'applique pas. Toutefois, ce n'est là qu'une exception. En effet, les ouvrages construits par des particuliers dans leur propre et unique intérêt étaient quasi inexistantes au Soudan au moment de l'entrée en vigueur du décret de 1904. La domanialité publique des eaux étant admise, il est naturel que les ouvrages propres à leur utilisation suivent la même affectation. Il s'agit de l'affectation à l'usage public, l'utilisation publique et l'intérêt public. L'esprit du décret susdit ne manqua pas de le faire. C'est justement pour cette raison que le décret fait rentrer dans le domaine public « les canaux de navigation et leur chemin de halage, les canaux d'irrigation et de dessèchement et les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ». Il convient de souligner que ces ouvrages peuvent être exécutés en vue de destinations multiples : adduction d'eau, irrigation ou dessèchement entre, autres.

#### **I/ Les canaux de dessèchement et d'irrigation, les aqueducs et les canaux de navigation et leurs chemins de halage**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 6, font partie du domaine public artificiel « les canaux de navigation et leurs chemins de halage, les canaux d'irrigation et de dessèchement et les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ».

##### **A/ Canaux de dessèchement et d'irrigation**

Font partie du domaine public « ... les canaux d'irrigation et de dessèchement exécutés dans un but d'utilité publique ». Il est permis de comprendre que lorsqu'ils n'ont pas été exécutés dans un tel but par l'Etat ou pour son compte, ils appartiennent à leurs auteurs. C'est le cas, généralement, des canaux d'irrigation. Si les propriétaires des terres irriguées ont eux-mêmes canalisé l'irrigation pour leurs propres besoins, les canaux leur appartiennent. La solution est différente lorsqu'il s'agit de canaux de dessèchement de marais ou d'étang dans un but de salubrité publique. Si l'on excepte le cas où le dessèchement est entrepris par des particuliers dans un but d'amélioration agricole et d'extension des cultures, les travaux de cette nature

revêtent généralement un caractère étatique. En réalité, la tâche dépasse les possibilités individuelles et occasionne des frais souvent considérables, que l'Etat seul est en mesure d'assumer. En tout cas, au Soudan, du début de la colonisation à sa fin, aucun particulier n'avait la possibilité financière de réaliser de telles infrastructures. La déclaration d'utilité publique des travaux est de la compétence du Lieutenant-gouverneur général (titre V, chapitre II, article 44 du décret de 1921). Ce dernier y procède par arrêté. L'arrêté fixe le périmètre à améliorer et prescrit, s'il y a lieu, l'immatriculation des territoires compris dans ce périmètre après le déclassement éventuel du domaine public.

Lorsque l'hygiène publique est en jeu, une enquête est ouverte et un dossier est constitué. Ce dossier contient l'avis de la commission d'hygiène locale et celui du comité d'hygiène et de la salubrité publique de la colonie. L'article 45 du décret sus-visé ajoute que, lorsqu'il y a lieu de procéder au dessèchement d'étangs faisant partie du domaine public ou de marais dépendant du domaine privé de l'Etat, un arrêté du Lieutenant-gouverneur pris en conseil d'administration ou privé, après enquête et avis des services techniques, peut mettre ces travaux, partiellement ou en totalité, à la charge des intéressés qui en sont bénéficiaires. L'article 42 autorise le lieutenant-gouverneur « à mettre à la charge de particuliers ou de groupements indigènes ou d'associations, partiellement ou en totalité, les travaux d'endiguement et de défense contre les cours d'eau ou contre la mer ».

Les travaux de dessèchement peuvent être prescrits par l'administration. L'article 48 règle le sort des terres ainsi améliorées. Une fois les travaux de dessèchement exécutés, les terrains compris dans le périmètre amélioré peuvent être affranchis de tous droits d'usage, soit par le cantonnement, soit par l'attribution des terrains aux usagers dans l'étendue dudit périmètre. S'ils ne peuvent s'entendre, il est statué par les tribunaux ordinaires. Cette compétence des tribunaux ordinaires implique le caractère civil du litige.

En résumé, le régime des canaux d'irrigation et de dessèchement est simple. Leur appartenance est fonction du lieu où ils sont aménagés et de l'origine des travaux exécutés pour cet aménagement. Ils appartiennent au domaine public lorsque le lieu d'exécution des travaux est une dépendance du domaine public (peu importe l'exécutant), le domaine public étant, comme nous l'avons vu plus haut, inaliénable. Par contre, ils appartiennent au propriétaire du terrain si leur existence sur une propriété privée est due à une activité privée. Mais, qu'en est-il lorsque le lieu est propriété privée et les travaux, publics ? Dans cette hypothèse, l'administration, au préalable, précise ses intentions avant de s'engager dans les travaux. Elle peut reconnaître la propriété au propriétaire du terrain. Dans ce cas, elle peut être amenée à exiger une contribution aux frais ou le remboursement de la plus-value. Elle peut aussi procéder par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans cette dernière

hypothèse, elle s'attribue la propriété des canaux pratiqués en des lieux ne lui appartenant pas. En tout état de cause, tout silence ou doute doit être interprété en faveur de la propriété privée. Pour ce qui est de l'origine des travaux, cette circonstance semble se rapprocher de la dernière hypothèse ci-dessus. Toutefois, elle peut en différer par certains points, notamment par ce que les civilistes dénomment "l'erreur de bonne foi". En effet, les populations indigènes ignorent le domaine public de l'Etat. Ce domaine n'a pratiquement aucun sens pour elles. Ces dernières ont rarement distingué la terre dont elles peuvent jouir de celle qui leur est interdite par autre chose que les divinités traditionnelles. Dans une telle confusion, les indigènes peuvent entreprendre des travaux dans des lieux que le décret de 1921 reconnaît à l'Etat. Le domaine public étant imprescriptible, les travaux, les canaux creusés de bonne foi par des particuliers restent, acquis à l'Etat. Est-il nécessaire de rappeler que la bonne foi ne s'invoque pas contre l'Etat. C'est en tout cas le principe des articles 537 et suivants du code civil. Il reste à savoir si cet article est applicable dans sa lettre à ces immenses territoires. Quoiqu'il en soit, en principe, l'origine des travaux ne semble pas devoir servir de base solide pour déposséder l'Etat.

Qu'en est-il du cas inverse ? En effet, il a pu arriver que les canaux d'irrigation ou de dessèchement soient l'œuvre de l'administration dans des lieux qu'elle croyait n'appartenir à personne et qu'une revendication avec titre de propriété se fasse jour par la suite. Dans ce cas, quelle solution faut-il adopter ? Nous pensons que même dans cette hypothèse, l'administration reste maîtresse de l'alternative. Elle peut exproprier en indemnisant ou reconnaître le droit du propriétaire du terrain sur les canaux moyennant remboursement éventuel des frais engagés. Cette deuxième solution est peu probable vu le risque d'insolvabilité du particulier et la volonté d'appropriation de l'Etat. Il est important de noter qu'une telle éventualité ne devrait pas arriver. L'Etat doit avoir une idée précise de son domaine. Tel était, en tout cas, la situation de l'Etat colonial.

### **B/ Les aqueducs**

Tout d'abord, il importe de donner la définition d'un aqueduc. En fait, il est un ouvrage destiné à l'adduction d'eau pour la consommation d'une ville. Il vient du latin aquaeductus, de aqua (eau) et ductus (dérivé de ducere, conduire). Les aqueducs utilisaient la force de la gravitation pour l'acheminement de l'eau. Une légère pente était donnée aux conduites pour permettre l'écoulement de l'eau vers une destination du choix du maître d'ouvrage. Pour ce faire, il suffisait de donner un léger dénivelé aux conduites pour que l'eau coule vers sa destination. L'inconvénient était que, pour passer une colline, il fallait soit la contourner,

soit creuser un tunnel. De la même manière, pour passer une vallée, il fallait construire un pont ou utiliser un siphon.

Les aqueducs, au Soudan et dans toute l'Afrique occidentale française, font tous partie du domaine public. L'article 1<sup>er</sup> alinéa (e) dispose que « ... les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique » relèvent du domaine public. En tout cas, c'est ce qui ressort des différents décrets portant organisation du domaine en Afrique occidentale française. Nous n'avons recensé aucune exception à leur domanialité publique. Par contre, à cette époque, l'existence d'aqueduc n'a pas été prouvée. Il n'en existait pas dans le pays car il ne peut s'agir de canalisation par tuyauterie souterraine. Bien qu'il n'en existe pas et qu'au Soudan aucun aqueduc n'a été réalisé, les différents décrets relatifs au domaine public artificiel y ont fait allusion. La raison est simple. En effet les décrets, dont s'agit, ont tous été pris pour un groupe de territoire à savoir l'Afrique occidentale française. Aucune disposition réglementaire n'a concerné spécifiquement le domaine public artificiel au Soudan français. Les aqueducs existant éventuellement dans d'autres colonies relèvent du domaine public. En conséquence, à eux, s'applique le régime de la domanialité publique.

### **C/ Les canaux de navigation et leurs chemins de halage**

Pour ce qui concerne les canaux, il importe de faire une distinction. Il y a les canaux qui servent à transporter de l'eau - canaux d'alimentation ou d'irrigation. Pour ces canaux, il faut assurer, à la construction, un débit quelque peu important. Par contre, pour les canaux où l'eau sert à porter des engins de transport - canaux de navigation - on cherche à obtenir la circulation la plus simple de ces engins avec le minimum de débit hydraulique. Dans les deux cas, le canal sert de conduite canalisant l'eau dont on doit définir la section mouillée même pour l'irrigation d'un ou plusieurs engins. Un canal est une machine hydraulique aménagée par l'Homme, dont le concepteur doit assurer la permanence d'une alimentation en eau suffisante à sa fonction (voie navigable, voie d'alimentation en eau, etc.) au milieu d'un environnement plus ou moins difficile<sup>112</sup>.

Il peut s'agir d'un ouvrage entièrement artificiel ou partiellement artificiel, quand le canal relie des étendues d'eau existantes (lacs ou étangs). Il peut s'agir aussi d'un fleuve ou d'une rivière canalisé sur tout ou partie de son cours. L'homme modifie alors les caractéristiques géométriques et hydrauliques d'un cours d'eau, par curage, creusement, rectifications, élargissement. La canalisation des grands fleuves a été accompagnée de comblements de méandres pour « canaliser l'eau » dans un cours principal contraint. On a généralement

---

<sup>112</sup> L'essor n° 302 du 19 septembre 1961.



cherché à rendre ce dernier plus rectiligne pour faciliter la navigation, au détriment de la naturalité des zones humides. Enfin il arrive que l'ouvrage soit mixte avec des portions artificielles et des rivières canalisées. Il faut ajouter qu'un canal peut être à niveau, à pente peu variable. Au Soudan, on peut seulement citer le canal de Baguinéda et celui de Markala. Les chemins de halage sont aussi prévus par l'article 1<sup>er</sup> du décret. Le halage est un mode de traction terrestre des péniches et des coches d'eau. Il nécessite un chemin dégagé et mis hors d'eau. En principe, il longe de près la berge des voies d'eau navigables. C'est ce chemin qui est dénommé chemin de halage. Afin de garantir l'intégrité des chemins de halage, les propriétés riveraines du domaine public fluvial sont grevées d'une servitude de halage. En France métropolitaine, la traction des péniches le long des fleuves et canaux était très répandue avant l'invention de moteurs adaptés aux bateaux. L'usage de voiles n'était pas toujours possible en raison de la présence de tunnels, de ponts ou pour cause de vents défavorables. Au Soudan, il n'en était rien. Les différents décrets portant organisation du domaine public en Afrique occidentale française ont, certes, fait allusion aux chemins de halage, mais dans la pratique peu de chemins ont été aménagés pour le halage dans ce pays. Ici, les chemins de halage ne sont pas la propriété des riverains. Ces chemins, de même que les canaux de navigation, appartiennent au domaine public fluvial artificiel. Il est quand même important que les travaux réalisés soient faits dans un but d'utilité publique (article 1 alinéa 6).

## **II/ Les voies de communication**

### **A/ Les chemins de fer**

L'article 1<sup>er</sup> du décret de 1904 fait entrer dans le domaine public artificiel « ...les chemins de fer... et leurs dépendances ». Ce texte, ni aucun autre, ne précise ce que renferme l'expression "dépendances". On peut, néanmoins, comprendre les appareils de signalisation et d'aiguillage, les gares et stations avec leurs places et cours, les quais d'embarquement ou de déchargement avec leurs constructions et abris. Il convient d'y ajouter les ateliers d'entretien et de réparation du matériel, toutes ces dépendances étant indispensables à l'exploitation du chemin de fer.

Le chemin de fer est un système de transport guidé servant au transport de personnes et de marchandises. Il se compose d'une infrastructure spécialisée, de matériel roulant et de procédure d'exploitation faisant le plus souvent intervenir l'être humain. Cette intervention se limite en temps normal à la surveillance. Le chemin de fer désigne aussi les sociétés exploitantes appelées autrefois compagnies. C'est le cas de la compagnie du chemin de fer

de Saint-Louis au Sénégal, à Kayes ou au Soudan. L'expression chemin de fer est apparue officiellement dans l'ordonnance royale du 26 février 1824 en France. Le projet de construction de la ligne de chemin de fer du Dakar-Niger est élaboré à la fin du XIXe siècle par le général Gallieni, commandant du Soudan français. L'objectif était de relier le fleuve Niger et le port de Dakar afin de permettre l'acheminement des matières premières vers la métropole. La construction de la ligne sera achevée au début du XXe siècle. Le tronçon Kayes-Koulikoro sera inauguré en 1904 et la totalité de la ligne, Dakar-Koulikoro, sera, elle, inaugurée en 1924.

Mais, le général Faidherbe avait, bien avant le général Gallieni, envisagé la pénétration dans le continent africain par une voie de communication à grande puissance de plus de 3000 kilomètres de longueur. L'objectif recherché était de permettre la jonction des fleuves Sénégal et Niger. Déjà en 1879, une commission s'est réunie au ministère des travaux publics pour étudier la question de la pénétration au Soudan par chemin de fer. Au cours des discussions de la commission, il a été décidé la construction du "transsoudanien". Finalement, un projet d'ensemble comprenant trois tronçons principaux a été arrêté. Seul le troisième tronçon intéresse cette étude. Il s'agit du chemin de fer du Sénégal au Niger<sup>113</sup>.

Calmel dira par ailleurs que « la nécessité de la voie ferrée s'impose tellement au Soudan, qu'il ne se trouvera jamais un commandant supérieur qui ne tienne à honneur de sacrifier toutes les ressources dont il dispose pour pousser la voie de quelques kilomètres en avant »<sup>114</sup>. Pour la constitution du domaine public ferroviaire, diverses décisions ont été envisagées. Certaines décisions ont été prises suite à des propositions du directeur du chemin de fer, d'abord du Sénégal au Niger, puis de Kayes au Niger. Ces mesures consistaient à affecter au domaine public ferroviaire des parcelles de terrain permettant au chemin de fer de remplir sa mission de service public. Ces parcelles devaient, entre autres, permettre la construction des gares, des magasins, des prises d'eau, des logements pour les cheminots et des jardins. Elles ont été prévues dans les différentes gares de Kayes à Koulikoro. Par exemple, la gare de Kayes a été construite. Les logements ont aussi été aménagés. Ces constructions ont servi à loger en même temps les officiers et les divers services. Le dépôt a été agrandi et pourvu d'ateliers. Une ligne télégraphique a été aussi posée. Les décisions susdites ont toutes prévu une emprise de 50 mètres à droite et à gauche du rail. En outre, des ponts ont été construits, puisqu'entre Kayes et Kita, il fallait

---

<sup>113</sup> Archives Nationales du Mali, Fonds Ancien, 1D 71, 1898, note du capitaine de génie Calmel.

<sup>114</sup> Archives Nationales du Mali., Fonds Ancien., 1D 71, 1898, note du capitaine de génie Calmel.

traverser deux obstacles majeurs. Il s'agit du Bafing et du Bakoy. Le Bafing et le Bakoy sont, en fait, deux cours d'eau considérables dont la réunion à Bafoulabé forme le fleuve Sénégal. Pour le franchissement de ces cours d'eau, il a été trouvé deux seuls rochers se prêtant parfaitement à l'établissement d'un pont solide. C'est le pont de Mahina, d'une longueur de 400 mètres et qui passe à 10 mètres au-dessus des basses eaux. Sa construction a été achevée en 1902. Il faut noter que la domanialité publique des rochers a facilité la mise en œuvre des travaux.

Pour ce qui est de la ville de Bamako, il a été envisagé une ligne latérale au Niger d'environ 40 kilomètres. Il fallait, en effet, contourner l'immense barrage de Sotuba. Ce barrage constitue un autre bien du domaine artificiel. Il a, par ailleurs, permis l'accès au bief moyen du Niger à Toulimandio. Ainsi, Bamako a été le port du bief supérieur du Niger desservant par pirogues ou petits chalands toute la région du sud du Soudan jusqu'à Kouroussa sur le Niger, Kankan sur le Milo, Dinguiray sur le Tankisso. Toulimandio sera le port du bief moyen permettant la navigation sur le Niger jusqu'à Tombouctou, Say et les chutes de Boussa. En effet, la liberté de la navigation sur le fleuve avait été consacrée. Il s'agissait en fait, par la construction du chemin de fer, d'ouvrir au commerce français un immense champ d'action.

Pour ce qui concerne la voie et les bâtiments, ils sont indispensables au fonctionnement du chemin de fer. Pour une voie ferrée, il y a deux sortes de sujétions. Les lois géométriques et mécaniques régissent toute ligne de chemin de fer. Il s'agit des règles relatives aux pentes et aux rampes, aux alignements et aux courbes. Les autres règles concernent les conditions locales que le constructeur ne saurait négliger sous peine de voir son œuvre compromise. Il s'agit de la nature du sol, du climat, de la végétation, de la population, etc. Ces règles ont, bien entendu, des conséquences sur la délimitation ou l'affectation domaniale indispensables au fonctionnement de l'entreprise. L'alimentation en eau des machines a aussi été une grosse difficulté dans ce pays continental, ce, malgré la domanialité publique des eaux. Ce dernier état de fait a aussi rendu délicate l'exécution des travaux. Les travaux à exécuter pouvaient être rangés en quatre catégories. Il s'agit en l'occurrence des terrassements, des ouvrages d'art, de la pose de voies. Ces travaux aussi étaient réalisés pour la constitution du domaine public artificiel du chemin de fer. Mais, d'autres infrastructures ont aussi été construites. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer, dans un pays très chaud qu'est le Soudan, les bornes fontaines installées pour le chemin de fer. Mais au même moment, des recommandations ont été faites aux administrés, notamment aux riverains de la voie ferrée. Aussi, aux termes de l'ordonnance du 15 novembre 1846 sur la

police des chemins de fer, rendue applicable aux colonies par le décret du 9 juin 1887, « il est interdit d'introduire dans l'enceinte du chemin de fer, des chevaux, bestiaux ou animaux d'aucune espèce ou de laisser s'y introduire ceux dont on a la garde »<sup>115</sup>.

En conclusion, on peut dire que la construction du réseau ferré nécessitait la mise en place d'un domaine ferroviaire. Pour cette mise en place, il importait d'incorporer au domaine du chemin de fer différentes parcelles de terrain. C'est donc par ce procédé qu'a été mis en place de Kayes à Koulikoro le domaine public, mais aussi le domaine privé du chemin de fer du Soudan. A côté du chemin de fer, les routes du Soudan méritent aussi examen pour en connaître leur consistance.

### **B/ Les routes**

L'expression ''route'' doit être entendue au sens large. En somme, on ne peut, aux colonies, être exigeant en fait de routes. Aussi les textes appliquent souvent aux voies de communication les épithètes ''de toute nature''. La voie routière est la plus vieille voie de communication dans tout le Soudan Occidental. Les voies commerciales datent du Moyen Age. Avec le commerce colonial, elles permirent surtout d'acheminer les marchandises vers les destinations finales et furent la voie salutaire pour les localités éloignées et difficiles d'accès. De même que des marchés ont été créés, des voies routières furent construites dans le cadre du développement des voies de communication par les Français. Il existait des voies rudimentaires construites par les indigènes à la demande des Français. Beaucoup de nos voies actuelles sont la réhabilitation des anciennes voies médiévales traversant tout le Soudan Sénégal-Nigérien aboutissant à l'Afrique du Nord.

Sur ces voies, on retrouvait non seulement les hommes, mais aussi les animaux. Avec l'arrivée du colonisateur français, des rares camions étaient présents sur ces différentes routes. Ces dernières n'étaient pas de bonne qualité. Elles furent forcées en certains endroits pour des campagnes militaires. Avec la colonisation, leur réhabilitation se faisait généralement en latérite pour celles qui étaient considérées comme les plus modernes. Mais tout d'abord, il convient de donner une classification des routes au Soudan français. En effet, un arrêté en date du 8 février 1921 porte organisation du classement et fixation de l'emprise des routes du Soudan français. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> dudit arrêté, les routes du Soudan sont classées en quatre catégories. Il s'agit en premier lieu des routes inter coloniales, ensuite des routes coloniales et enfin des routes de cercle.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Décret du 9 juin 1887, Journal Officiel de la République française 1887, p. 831.

<sup>116</sup> O. Diakité, Contribution à l'histoire économique du Soudan français, le commerce colonial de 1870 à 1960, Revue de la faculté des lettres, langues, arts et sciences humaines de l'Université de Bamako, n° 13, 2002, p. 9.

Pour la première catégorie, la largeur des routes est de 25 mètres. Il s'agit des routes suivantes :

Route Bamako-Ouagadougou par Bougouni, Sikasso, Bobo-Dioulasso (Haute-Volta) ;

Route Bamako-Ouagadougou par Koulikoro, Ségou, Ségou, San, Dédougou (Haute-Volta) ;

Route Bandiagara-Dori par Djibo (Haute-Volta) ;

Route Ansongo-Dori (Haute-Volta) ;

Route Bougouni-Odienné (Côte d'Ivoire) ;

Route Bougouni-Kankan (Guinée française) ;

Route Bamako-Siguiri (Guinée française) ;

Route Kayes-Bakel (Sénégal) ;

Route Ambidédi-Tamba-Kounda (Sénégal).

Pour la deuxième catégorie de routes, la largeur d'emprise est de 20 mètres. Il s'agit des routes non classées dans la première catégorie et qui relient directement les chefs-lieux de cercle entre eux. Il y a les routes de cercle avec une largeur d'emprise de 15 mètres. Sont comprises dans cette troisième catégorie, les routes qui, non classées dans la première et dans la deuxième catégorie, relient entre eux et le chef-lieu du cercle :

a/ Les chefs-lieux de subdivision ;

b/ Les centres commerciaux ou agricoles importants.

La dernière catégorie des routes soudanaises est constituée de chemins vicinaux. Ces chemins ont une largeur d'emprise de 10 mètres. Il s'agit de toutes les voies routières de communication non comprises dans les catégories précédentes<sup>117</sup>.

### **C/ Les ports, les digues fluviales, les sémaphores**

#### **Les ports**

---

<sup>117</sup> Arrêté du Lieutenant-gouverneur du Soudan français du 8 février 1921, Journal Officiel du Soudan Français, 1921, p. 64-65.

Un port est un endroit situé sur le littoral maritime, sur les berges d'un lac ou sur un cours d'eau et destiné à accueillir des bateaux et navires. Un port peut remplir plusieurs fonctions. Mais, il doit avant tout permettre d'abriter les navires, en particulier pendant les opérations de chargement et de déchargement. Il facilite aussi les opérations de ravitaillement et de réparation. Il est un lieu de séjour. Pendant l'époque coloniale, on enregistrait au total au Soudan français six ports. Il ne s'agissait que de ports fluviaux. Tous relevaient du domaine public de l'Etat français au Soudan. Il s'agit des ports de Kayes, Koulikoro, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao.

### **Les digues fluviales**

Une digue peut être définie comme un ouvrage destiné à contenir les eaux, à protéger contre leurs effets ou à guider leur cours. On peut se poser d'entrée de jeu la question de savoir, dans un pays où l'eau est rare, s'il était nécessaire de construire au Soudan des digues fluviales. En effet, malgré la rareté de l'eau, ce pays connaît deux grands fleuves qui font partie des plus importants d'Afrique, à savoir le Sénégal et le Niger. Aussi, à certaines périodes de l'année, ces deux fleuves débordent le plus souvent. La réponse à la question posée est donc affirmative. C'est justement la raison pour laquelle l'Etat colonial a construit des digues. Il s'agit principalement de la digue de Sévaré sur le fleuve Niger. Les travaux de construction de la digue de Sévaré ont commencé en 1905 et ont pris fin en 1922. Elle a une longueur de 13 kilomètres. Sur le fleuve Sénégal a été construite la digue de Kayes en 1907. Il faut ajouter à ces deux digues une troisième construite sur le Bani dans le cercle de San. Cette digue a pour nom le Bénéni kégné. Elle date de 1929-1930<sup>118</sup>.

### **Les sémaphores**

Les sémaphores peuvent être définis comme des postes du guet construits sur la côte. Ils permettent la surveillance des activités sur la mer comme, par exemple, l'arrivée éventuelle de troupes ennemies. Ils ont aussi été considérés comme des canaux de communication pour avoir constitué des bureaux télégraphiques. Là où ils existent, ils appartiennent au domaine public. Au contraire du Soudan, on les retrouve dans les pays qui ont accès à la mer.

### **D/ « les lignes télégraphiques et téléphoniques ainsi que leurs dépendances »**

Le décret du 29 septembre 1928 porte réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française. Il précise en son article 3 que « les terrains et bâtiments des propriétés privées sont soumis à toutes les servitudes de passage,

---

<sup>118</sup> Archives Nationales Mali, Monographie tous cercles, 1D 31, 1931.

d'implantation, d'appui et de circulation nécessitées par les conduites d'eau, des conduites d'égouts et des dispositifs de protection des voies de communication ou par l'établissement, l'entretien, l'exploitation des lignes télégraphiques et téléphoniques ... classés dans le domaine public ». Ce décret a été modifié par le décret 52-679 du 3 juin 1952, (Journal Officiel de l'A.O.F. 1952,p. 954). Il n'y a là nul autre besoin d'affirmer la domanialité publique des lignes télégraphiques et téléphoniques. Il faut, par ailleurs, ajouter que ces lignes en question ont été construites, pour la plupart, le long des routes et le long du chemin de fer Kayes-Koulikoro. C'est, par exemple, le cas de la ligne téléphonique du Haut-Sénégal-Niger : Kayes-Médine, Kati-Bamako et Koulikoro. Cette ligne domaniale date de 1907<sup>119</sup>.

### **III/ « Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique »**

Certains ouvrages sont indispensables pour l'utilisation des forces hydrauliques et le transport de l'énergie électrique. Nous en citerons trois au Soudan. Il s'agit du barrage de Sotuba, celui de Sansanding, finalement devenu le barrage de Markala et le barrage de Tindifarma. Les dépendances de ces ouvrages font également partie du domaine public de l'Etat colonial.

### **IV/ « Les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires ainsi qu'une zone large de 250 mètres autour de ces ouvrages »**

Il s'agit principalement des postes militaires installés sur le territoire du Soudan français. Ils relèvent toujours du domaine public militaire. Aussi, il importe peu d'évoquer distinctement les postes militaires du Haut-Sénégal-Niger et ceux du Soudan français. Le texte ajoute aux postes proprement dits une zone large de 250 mètres autour de ces ouvrages militaires. Parmi les postes qui ont été créés pendant la période coloniale, on peut en citer quelques uns. En 1896, le poste militaire de Raz El Ma a été créé dans le cercle de Tombouctou. A Gao, a été créé en 1898 un poste militaire portant le nom de la ville de Gao. Avant ces deux premiers postes, celui de Médine fut créé en 1855, et celui de Bafoulabé en 1879. Le Soudan a vu la création des postes de Kita en 1881, de Sumpi en 1895 et de Kati en 1886. Les postes militaires de Kidal et de Bamako ont été respectivement créés en 1909 et en 1883<sup>120</sup>.

A cela, il faut ajouter les ouvrages de défense des ports et des côtes. Certains complètent cette liste par "tout ouvrage contribuant au système défensif d'une place de guerre, comme les casernes défensives et les arsenaux se rattachant d'une manière immédiate et directe au régime défensif de la place". Nous faisons ici allusion en l'occurrence aux partisans des systèmes les plus restrictifs de la domanialité publique. Cependant, ce domaine ne comprend

---

<sup>119</sup> Archives Nationale du Mali, Monographie du cercle de Kati, 2G 1908.

<sup>120</sup> Archives Nationales du Mali, Fonds Ancien, Monographie du cercle de Bamako, 1D, 1883-1883.

pas les bâtiments militaires, casernes, hôpitaux, magasins, prisons, corps de garde à l'exception toutefois des arsenaux et des manufactures d'armes de l'Etat.

Tous les biens non susceptibles de propriété privée relèvent du domaine public. Autrement dit, les différents décrets ont fait allusion aux biens qui, en raison de leur affectation, sont frappés d'inaliénabilité. Il est nécessaire d'ajouter à ce qui a été dit, même s'ils ne figurent pas expressément dans les textes, les halles et marchés, les cimetières, les édifices de culte, les bibliothèques publiques, les lavoirs publics.

C'est ainsi que le domaine public de l'Etat fut constitué non pas sans quelques difficultés. Pour aplanir ces dernières, l'Etat a souvent procédé par des abus. Il en sera de même pour la mise en place du domaine privé de l'Etat. C'est justement pour la constitution de ce domaine que les indigènes assisteront à des spoliations de toutes sortes.



## **Section II : La spoliation des indigènes et la mise en place du domaine privé de l'Etat**

On estime que le domaine public est constitué de biens dont l'Etat est propriétaire et qui, de plus, ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée. Le domaine privé est constitué de biens dont l'Etat est propriétaire et qui ne sont pas dans le domaine public. Des auteurs ont souligné l'imprécision de cette définition, qui se fonde sur l'appropriabilité privée ou non d'un bien. Pour ce qui nous concerne, la mise en place d'une logique domaniale nécessitait-elle une spoliation ?

L'empire colonial français, on le sait, se met en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cet empire comprend en Afrique, entre autres, l'Afrique occidentale française, l'Afrique équatoriale française et Madagascar. L'histoire de cet empire est une histoire de pillage des ressources et de mise sous tutelle culturelle. Depuis la traite des Noirs, des comptoirs commerciaux sont installés des côtes du Sénégal au Golfe de Guinée et offrent des bénéfices substantiels. Le choix de la colonisation correspond à la recherche de nouveaux débouchés, à une concurrence internationale forte et à un vaste mouvement d'exportation des capitaux européens. La colonisation est, d'après le lexique des termes juridiques, « la politique d'expansion politique et économique pratiquée à partir du XIX<sup>e</sup> siècle par certains Etats à l'égard de peuples moins développés obligés d'accepter des liens plus ou moins étroits »<sup>121</sup>. La croyance dans la mission civilisatrice de la France était bien faite pour dissimuler la contradiction fondamentale entre l'entreprise coloniale et un système de droit fondé sur l'individu. L'administration s'appuie sur certaines ethnies ou structures et sur les notables locaux qui sont juxtaposés aux cadres français. La justice est double. Les colons bénéficient du régime de droit français, tandis que les indigènes sont, eux, jugés par l'administration coloniale. Ils sont soumis aux travaux forcés. Le marché est protégé pour les entreprises françaises et les terres sont confisquées et accordées à de grandes compagnies. Mais, pourquoi confisquer les terres ? Comment l'Etat français s'y est-il pris ? Girault enseigne qu'il faut, avant tout, des terres à tout gouvernement qui prend la décision de la colonisation. Principale source de richesse dans un pays essentiellement agricole comme le Soudan et base de toute politique d'urbanisme, les terres, notamment celles non immatriculées, sont revendiquées par l'Etat pour la réalisation de ses objectifs de colonisation.

Pour s'emparer des terres non immatriculées (aucune ne l'était ici), l'Etat a recouru successivement à la théorie de la succession d'Etats puis à celle des terres vacantes et sans maître.

### **Paragraphe I : Les théories de la succession d'Etats et des terres vacantes et sans maître**

---

<sup>121</sup> Lexique des termes juridiques, 17<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2010.

## **I/ L'adoption du principe de la succession d'Etats**

Dans les colonies comme le Soudan ou encore le Sénégal, où régnait une organisation précoloniale étatique ou quasi étatique, l'administration coloniale brandit la théorie de la succession d'États pour s'emparer des terres des autochtones. Selon cette théorie, les souverains locaux étaient les véritables propriétaires des terres. Par conséquent, celles-ci devaient revenir en propre à la puissance conquérante au nom de la théorie de la succession d'États. En vertu de celle-ci, le nouvel État colonial succédait aux droits des souverains locaux considérés comme les maîtres absolus des terres de leur royaume. Cette thèse a triomphé devant le tribunal de première instance de Saint-Louis en 1894 et devant la Cour d'Appel de Bordeaux en 1903 à l'occasion de l'affaire Rawane Boye contre la compagnie du Chemin de fer Dakar-Saint-Louis. Mieux, la thèse en question a reçu une confirmation dans un arrêt du Conseil musulman du Sénégal en date du 23 mai 1894. En effet, un peu partout en A.O.F., les indigènes ont émis la prétention de revendiquer la propriété des terrains non immatriculés, cultivés ou en friches. Aussi, certains administrateurs ont estimé qu'il y avait, lieu dans ce cas, d'accorder à ces indigènes une juste et équitable indemnité. Cette indemnité s'imposait selon eux en raison soit, de l'occupation des terres cultivées, soit de l'utilisation des terres en friches comme terrain de parcours. En réponse à ces administrateurs, le Gouverneur Général de l'Afrique occidentale française (le 27 février 1923) a soutenu qu'une telle conception laissait supposer que lesdits administrateurs ont perdu de vue les droits supérieurs que peut revendiquer l'Etat. Il a précisé que ces derniers droits priment sur ceux des indigènes sur la tenure du sol en Afrique occidentale. Pour l'administration coloniale, il est reconnu et établi qu'en Afrique occidentale française en général et au Soudan en particulier, l'indigène n'a jamais eu ni même connu la propriété privée du sol. Ce droit, qui était considéré comme un attribut de la souveraineté, appartenait uniquement aux chefs des collectivités ; il s'agit du Mansa au Soudan et du Damel au Cayor (Sénégal). Ces derniers, qui avaient le domaine éminent du sol, ne pouvaient cependant l'aliéner. Ils en disposaient pour le répartir entre les membres des familles de la tribu. L'indigène, comme occupant, n'était considéré que comme un "tenancier" du souverain. Il n'avait qu'un simple droit de jouissance essentiellement précaire et révocable. Pour le colonisateur, cet état de chose n'a rien qui puisse surprendre. Il était, dans tous les cas, conforme à ce qu'apprend "l'histoire des origines de la propriété dans les sociétés primitives". Dans ces dernières, la propriété, de collective au début, se transforme peu à peu en un droit d'occupation précaire. Par la suite, elle devient un droit de jouissance au profit de la famille d'abord, de l'individu ensuite. Elle se transforme en un droit héréditaire pour aboutir enfin au droit de propriété individuel. En concluant des traités avec les différents chefs (dont Ahmadou Sékou), l'Etat français s'est substitué aux droits et prérogatives qu'ils

détenaient. Parmi ces prérogatives figuraient le droit de propriété du sol, qui de ce fait, a été dévolu à la France. Néanmoins, malgré ce transfert de prérogatives, le droit de jouissance sur la terre fut maintenu en faveur des indigènes. Le fondement du droit de l'Etat reposait à la fois sur les conquêtes et les traités ainsi que sur le respect des coutumes indigènes. Cette théorie a donc été pendant un bon moment celle de l'administration coloniale. Dès 1859, un arrêté du 1<sup>er</sup> juin, relatif au Sénégal, a réservé à l'administration les terrains qui lui sont nécessaires. Il a été affirmé, par là, la propriété souveraine de l'Etat et la précarité des détenteurs du sol. Le 28 février 1865, Jauréguiberry interdit aux indigènes d'aliéner les terres qu'ils détiennent. Pour sa part, dans le même ordre d'idées, Faïdherbe, le 11 mars 1865, reconnaissant que les indigènes n'avaient aucun titre de propriété et voulant favoriser l'établissement de la propriété individuelle, prend un arrêté qui en fixe les conditions. Ces dernières étaient relatives aux occupations temporaires qui pouvaient être transformées en concessions définitives.

Les textes des 23 octobre 1904 et 24 juillet 1906 ont consacré la doctrine sus-décrite. On ne comprendrait pas autrement d'ailleurs les règles prescrites par l'article 10 du décret de 1906 qui impose aux collectivités indigènes une autorisation de l'administration lorsqu'elles veulent céder à des particuliers leurs droits sur le sol. Il ne pouvait donc pas s'agir de droit de propriété proprement dit.

Il en est de même des dispositions contenues dans les articles 50, 65, et 75 du décret du 26 juillet 1906. Ces dispositions font constater que la tenure du sol par les indigènes ne présente pas tous les caractères de la propriété privée. Le décret ajoute que les indigènes, qui veulent bénéficier de l'immatriculation, doivent fournir un certificat d'occupation. Mais l'administration a toujours le pouvoir de ne pas accorder la mesure sollicitée.

L'autorité judiciaire elle-même saisie à plusieurs reprises de la question adopta la thèse de l'administration ; mais y avait-il une différence entre l'administration et l'autorité judiciaire ? Ainsi elle a consacré cette thèse par plusieurs arrêts. On peut citer l'arrêt solennel de la Cour d'Appel de Bordeaux rendu en chambres réunies le 24 juin 1903 sur renvoi de cassation. Dans cet arrêt, il est dit « que la propriété individuelle est inconnue au Sénégal et que le Damel du royaume du Cayor concentrait en sa personne le droit de propriété du sol comme un attribut de sa souveraineté ». Nous pouvons évoquer aussi les arrêts de la Cour d'Appel de l'Afrique occidentale française des 8 février, 1<sup>er</sup> mars 1907 et 16 juillet 1915. Il y est dit que « le gouvernement français, qui a pris la place des anciens chefs du Cayor, est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume, que les faits de possession invoqués par les occupants rentrent dans l'exercice des droits usagers reconnus aux détenteurs originaires dont ils sont les héritiers et sont impuissants à fonder la prescription acquisitive, que nul indigène ne peut prétendre à un droit de propriété s'il n'a obtenu de l'administration

supérieure’’ un titre de propriété ». Cet ensemble de doctrine, d’interprétation de textes, d’arrêts, forme un faisceau de preuves et d’arguments qui rend la thèse de l’administration inattaquable. On a estimé que depuis longtemps la démonstration avait été faite que les populations autochtones n’ont pas su mettre en valeur les immenses territoires qu’elles occupaient, ni tirer partie des richesses qu’ils renferment. L’administration avait aussi pour but d’éviter la spéculation. Se prévaloir du droit de propriété permettait le plus souvent aux indigènes non pas de mettre les terres en valeur, mais plutôt de les revendre le plus cher possible. Pour éviter cet écueil préjudiciable, il fallait que toute terre, pour laquelle l’occupant n’était pas en mesure de produire un titre de propriété, puisse être attribuée à celui qui se propose de la mettre en valeur et appartenir à celui qui y a réussi. Bref, la France a pensé que dans les pays neufs, la terre, unique source de richesse, ne devait pas être un objet de spéculation, mais rester un élément de travail.

Dans un arrêt rendu le 5 juin 1900, le Conseil d’Appel du Congo français rappelait déjà que les traditions les plus anciennes et les plus généralement en vigueur en Afrique ‘’montrent que les terres appartiennent au prince’’. Le Conseil ajoute dans le même ordre d’idées qu’en lui se confondent la souveraineté et la propriété, « celle-ci étant en quelque sorte un attribut de celle-là »<sup>122</sup>.

Cette théorie a été particulièrement discutée dans une affaire ayant opposé l’administration coloniale à un Dahoméen qui voulait immatriculer en son nom une parcelle. Le représentant de l’administration coloniale forma opposition contre la demande d’immatriculation au motif que, entre autres, le terrain appartenait à l’État colonial du fait de la substitution par conquête de l’État français à l’ancien souverain du Dahomey, considéré comme propriétaire de toutes les terres de son royaume. Des cas de revendication de la propriété de parcelles de terrains sont arrivés au Soudan. Mais en réalité, nous n’avons pas recensé de décisions judiciaires relatives à ces revendications. Dans tous les cas, les indigènes du Soudan ne pouvaient l’emporter face au ‘’Baba commandant’’. La justice n’est pas demeurée en reste dans la spoliation des terres des indigènes. Après avoir pleinement joué leur partition, les juridictions reviendront à de meilleurs sentiments par l’adoption de positions contraires.

La Cour de l’Afrique occidentale française dans un arrêt de principe en date du 10 mars 1933 décida que les souverains locaux, même s’ils avaient des droits exorbitants sur les terres, étaient des détenteurs sans titre qui ne pouvaient légitimement transmettre leurs droits ‘’abusifs’’ à un État civilisé<sup>123</sup>. Cette haute juridiction coloniale condamna donc l’utilisation de la théorie de la succession aux droits des souverains locaux pour s’approprier les terres

---

<sup>122</sup> Archives Nationales du Sénégal, P. 413, pièces écrites, 1934

<sup>123</sup> Cour d’Appel de l’Afrique occidentale française, 10 mars 1933, Penant, 1933, p. 252.

indigènes. Désormais, pour la Cour, les souverains locaux précoloniaux n'étaient pas propriétaires des terres. L'État français « ne saurait prétendre avoir légitimement acquis par voie de conquête ce qui n'appartenait manifestement pas aux souverains conquis... »<sup>124</sup>. Cette position de la Cour d'Appel était, en dehors de ses justifications idéologiques, pertinente. Elle correspondait à celle défendue par la majorité de la doctrine qui a soutenu que les souverains locaux n'étaient pas propriétaires des terres et ne pouvaient, par conséquent, les aliéner. Les rois du Dahomey, fit remarquer Béhanzin, « depuis le principe de leur royaume, n'ont jamais donné leur territoire, ils ne peuvent pas, c'est impossible »<sup>125</sup>.

## **II/ La propriété des terres vacantes et sans maître**

Le droit de la terre a été, de très loin, la question majeure du droit colonial. Il n'en a pas été ainsi pour les premières colonies. La raison est la faiblesse des superficies et le peu d'impact des terres vacantes et sans maître. Par contre, c'était le cas à compter du milieu du XIXe siècle avec la conquête de l'Algérie, puis, de façon considérable, avec la mise en valeur de l'immense empire colonial acquis par la Troisième République. On peut en juger par la multiplication des textes organiques portant sur le domaine et la propriété foncière (Nouvelle-Calédonie – 1897, Madagascar – 1897-1898-1902-1904, Congo – 1892, Sénégal – 1900, Guyane – 1898, Côte d'Ivoire – 1900, Dahomey – 1900, etc.). Il y eut des disputes entre colonies et État pour l'attribution du domaine. L'abondance des ouvrages qui ont accompagné la politique coloniale au fil des années et la place que les traités de droit colonial ont accordée aux droits fonciers sont aussi pour quelque chose dans la multiplication des conflits de toute nature. Nous avons pu remarquer une jurisprudence particulièrement abondante visant à trouver des solutions entre des indigènes, perçus comme 'accapareurs de terres' et un Domaine, cherchant à s'en rendre maître.

Nous pouvons aisément en comprendre les raisons. D'une part, en effet, les implications économiques et sociales sont telles qu'il est exclu que ne soit pas rapidement trouvée la solution à un état civil de la terre rigoureusement établi. Il s'agit, en effet, de régler au mieux tous les intérêts en concours, ceux des indigènes et ceux de l'État. Cet État a en même temps intérêt à constituer et à accroître son domaine. Il y a aussi les intérêts des colons qui ont besoin de terres. L'abondance des procès entre indigènes et colons montre à l'envi combien ce fut l'un des points les plus sensibles des premières installations. Un ancien procureur de la

---

<sup>124</sup> Cour d'Appel de l'Afrique occidentale française, 10 mars 1933, Penant, 1933, p. 252

<sup>125</sup> G. Kouassigan, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 244.

République rappelait en 1896 qu'à Dakar, « dès que l'État faisait donner un coup de pioche, on voyait surgir un huissier signifiant l'opposition d'un propriétaire »<sup>126</sup> !

Les terrains accaparés par l'Etat, autres que ceux énumérés dans l'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 juillet 1900 sur le domaine public, constituent le domaine privé de l'Etat. Dans ce domaine privé, on trouve les terres vacantes et sans maître visées par le décret du 30 août 1900 portant régime des terres domaniales<sup>127</sup>. La notion a été inspirée par les articles 538, 539 et 713 du code civil et introduite par le décret du 15 novembre 1935. L'article 1 de ce décret prévoyait que les terres vacantes et sans maître appartiennent au domaine de l'État. Or, pouvaient être assimilées aux terres vacantes et sans maître toutes les terres non immatriculées. En faisaient également partie les terres qui n'étaient pas détenues selon les règles du code civil. A ces dernières il faut ajouter les terres qui n'étaient constatées selon la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers instituée par le décret de 1925. En outre, étaient assimilées aux terres vacantes et sans maître celles non exploitées depuis plus de dix ans. Par conséquent, une bonne partie des terres détenues coutumièrement entraient dans la catégorie des terres dites vacantes et sans maître et faisaient partie, au moins théoriquement, du domaine de l'État. C'est une catégorie imaginée par le colonisateur français en vue de leur réaffectation, soit pour les besoins de la colonie, soit au profit de personnes privées aux fins de "mise en valeur". Elle conduit à une présomption de domanialité sur l'ensemble des terrains détenus et exploités par les indigènes. La présomption de domanialité impliquait que c'était au revendiquant coutumier de prouver qu'il y avait un maître. Or, le détenteur coutumier n'avait pas de preuve écrite et était ainsi le plus souvent débouté. Pourtant, le système de culture généralement appliqué permettait quelque fois de mettre en jachère des terres pour plus de dix ans. En plus, le système foncier coutumier prévoyait toujours des terres de réserve et des forêts sacrées, etc. Le décret de 1935 limite la revendication étatique aux terres abandonnées depuis dix ans, mettant l'accent sur la vacance, c'est-à-dire l'absence de mise en valeur.

Certains auteurs ont néanmoins critiqué cette théorie. En effet, le terme 'vacant' a un sens précis. Il signifie qu'une terre immatriculée ou détenue selon les règles de la publicité foncière du code civil a été abandonnée pendant trente ans consécutifs par ses occupants légitimes. Seuls les immeubles se trouvant dans ces conditions peuvent donc être considérés comme vacants et incorporés au domaine privé de l'État. Par ailleurs, une terre "sans maître" est une terre qui n'a jamais été appropriée. Est-il alors possible de considérer de bonne foi les terres coutumières sans maître alors qu'il de propriété foncière coutumière? Même si la propriété

---

<sup>126</sup> Archives Nationales du Sénégal, Pièces écrites, P 283, 1896.

<sup>127</sup> E. Leroy, La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophones, FAO, Etudes législatives 44, Rome 1987, p. 14.

foncière coutumière n'est pas équivalente à celle conférée par la publicité foncière du code civil ou à celle conférée par l'immatriculation, elle indique quand même que les terres en cause ne sont ni des *res nullius* ni des *res derelictae*. Si l'on dit que des terres sont détenues coutumièrement, on reconnaît par là même qu'elles ne sont ni vacantes ni sans maître.

Certainement consciente des inconvénients de l'application de la théorie des terres vacantes et sans maître, l'administration coloniale la réaménagea par le décret-loi de 1955 et le décret de 1956. En effet, en définissant le domaine privé immobilier de l'État (articles 1 et 3), le décret-loi de 1955 n'y a pas inclus les terres coutumières. L'article 3 alinéa 1 a confirmé les droits fonciers coutumiers en les officialisant en quelque sorte. Par contre, l'alinéa 2 a prévu une compensation en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Bien sûr, les droits fonciers coutumiers n'ont toujours pas été assimilés aux droits issus de l'immatriculation. Cela est d'ailleurs perceptible en ce que les deux types de droits fonciers sont soumis à des régimes d'expropriation différents. Il est vrai que le décret-loi de 1955 et le décret de 1956 ont, dans l'optique semble-t-il de protection des droits fonciers coutumiers, réaménagé le régime de la preuve du caractère vacant et sans maître d'une terre. Avant 1955, la preuve qu'une terre n'est pas vacante était à la charge du détenteur. Cela (faut-il le noter ?) représente tout de même une curiosité juridique. Il y avait là un renversement de la charge de la preuve. A partir de l'entrée en vigueur du décret de 1955, il revient à l'administration d'apporter la preuve du caractère vacant et sans maître d'une terre avant de s'en approprier en l'incorporant dans son domaine.

Ce revirement était réaliste. L'application effective de la conception antérieure, qui signifiait une expropriation gratuite, suscitait des troubles et entretenait des rancœurs sociales. Il en a été ainsi d'ailleurs parce que les meilleures "terres indigènes" se sont retrouvées entre les mains d' "étrangers". Malheureusement, la peur éprouvée vis-à-vis des administrateurs a empêché toute action véritable. Par ailleurs, il n'était pas évident pour les indigènes de s'adresser à la justice. Cette dernière était rendue en réalité par l'Administration. D'où l'inexistence de la séparation des pouvoirs. Seul le pouvoir exécutif existait au Soudan français, l'administration s'occupant des décrets, rendant la justice et exécutant les décisions. Les droits fonciers coutumiers restaient plus fragiles que ceux issus du Code civil ou de l'immatriculation. Réaménagée, mais pas formellement abandonnée, malgré ses contradictions, la théorie des terres vacantes et sans maître sera relayée par celle du développement, nouvelle justification de la volonté d'accaparement des terres par l'État.



**Paragraphe II : La consistance du domaine privé bâti et du domaine privé mobilier de l'Etat colonial au Soudan français**

L'Etat français possédait à titre privé des immeubles bâtis et non bâtis composant son domaine. Mais jusqu'en 1912, aucune disposition n'avait été prise pour réunir les renseignements concernant ce domaine. Aussi, était-il difficile de connaître et d'apprécier son importance et de suivre les augmentations et changements qui y étaient apportés. En effet, la fixation exacte de la consistance d'un patrimoine est indispensable à sa gestion et à son contrôle régulier. Une certaine confusion régnait alors dans la propriété d'un certain nombre d'immeubles construits sur fonds publics et appartenant au domaine privé de l'Etat. Il a donc paru nécessaire de classer ces biens dans le domaine de la personne morale propriétaire. C'est dans cette logique que, le 9 octobre 1912, W. Pointy, Gouverneur- Général de l'A.O.F., prenait une circulaire n° 104<sup>128</sup> pour décider qu'il serait désormais établi des tableaux généraux présentant la fortune immobilière bâtie de l'Etat au Haut-Sénégal-Niger. Ces tableaux généraux devaient ensuite être "tenus au courant" par des tableaux supplémentaires. Ce système était en vigueur en métropole en application de la loi du 29 décembre 1873. Mieux, cette loi prévoyait la formation d'un tableau général spécial des propriétés aux colonies.

### **I/ Le domaine privé bâti de l'Etat au Soudan français**

La spoliation des indigènes a permis naturellement la réalisation des objectifs que s'était fixée l'administration coloniale. Les terres qui ont constitué le domaine privé immobilier de l'Etat sont celles sur lesquelles certaines infrastructures de développement ont pu être réalisées. Pour ce faire, il n'a pas été besoin de recourir à la procédure connue en métropole (expropriation pour cause d'utilité publique) qui n'était pas nécessaire en milieu indigène. Elle aurait été lourde de conséquences pour l'administration publique. En effet, si l'administration avait dû recourir à l'expropriation, les indemnités à payer auraient été énormes. Or, pour coloniser un pays neuf, il faut dans un premier temps minimiser les dépenses. Le pays neuf lui-même doit pouvoir générer des ressources à même de permettre son développement. Pour la Presqu'île de Dakar par exemple, certains administrateurs avaient envisagé la procédure de l'expropriation. A ce propos, le Gouverneur-général de l'A.O.F., s'adressant au Lieutenant- gouverneur de Saint-Louis, réagissait en des termes très tranchants. Il a noté en substance que « cette conception, dont les conséquences financières seraient des plus onéreuses, me laisse supposer que vous avez quelque peu perdu de vue les droits supérieurs que peut revendiquer l'Etat sur la tenure du sol en Afrique Occidentale »<sup>129</sup>. Le gouverneur, on le sait, fait ici allusion à la théorie de la succession d'Etats évoquée plus haut. Cette théorie et celle des terres vacantes et sans maître ont permis à l'Etat colonial de

---

<sup>128</sup> Archives Nationales du Sénégal, Pièces écrites, 5D, 1912

<sup>129</sup> Archives Nationales Mali, 1D 21, Inspection générale des travaux publics, 6 mars 1923.

prendre ce dont il avait besoin pour les nécessités de la colonisation. Il faut ajouter que c'est seulement après que l'administration coloniale a songé aux droits des indigènes notamment, par l'adoption des décrets de 1928 et in fine de celui de 1955.

#### **A/ Les bâtiments civils du domaine privé**

Ils sont essentiellement constitués de logements mis à la disposition des administrateurs et des autres agents de l'Etat. Pour les différents cercles, de Kayes à Gao en passant par Koulikoro et Ségou, nous pouvons citer entre autres les résidences des commandants de cercle et les logements des agents des postes et télégraphes. Bref, le domaine privé bâti a trait à tout ce que l'administration a mis à la disposition de ses agents pour se loger à proximité de leur lieu de travail. Il est aisé de citer à ce titre les différents logements d'astreinte.

Pour le cercle de Bamako, en 1902, un pavillon et ses dépendances ont été construits pour loger le commandant de cercle et ses dépendances. Il en a été ainsi dans tous les cercles du Soudan français. Les pavillons ont aussi été mis à la disposition des agents des postes et télégraphes. Dans chaque cercle, un pavillon a été construit pour loger le préposé-payeur. Il comprenait cinq pièces, auxquelles étaient attenantes des dépendances et une grande case pouvant servir de logement aux voyageurs de marque de passage dans la localité. On peut citer également la réalisation des magasins de transit, des ateliers des machines, des ateliers de bois et des ateliers de forges-fonderie. Il faut aussi noter la réalisation des fours à chaux et briques, des hangars pour le séchage des briques et des tuiles, des magasins aux grains, des magasins de distribution, des campements des passagers, stations agronomiques, etc.

Par ailleurs en 1906, conformément aux instructions du Gouverneur W. Pointy, des changements ont été apportés, après leur construction, à la répartition des bâtiments affectés au personnel du Gouvernement. A ce propos, nous remarquons, dans un pays neuf où il n'y avait à l'arrivée du colonisateur que des cases, qu'il était particulièrement difficile pour les agents de l'administration de se loger décemment. Aussi la construction de logements a été l'une des priorités de l'administration coloniale. La question de leur propriété ne se posait pas. Par contre, la question de leur gestion constituait une épine dans les pieds de l'administration coloniale. On a donc pris le soin de construire à proximité de différents services de l'administration des logements destinés aux agents administratifs. La question a d'ailleurs été posée de savoir quel était le statut des logements bâtis dans la cour même des services administratifs.

Pour ce qui concerne les militaires, certains bâtiments ont été mis à leur disposition. Ils utilisaient lesdits bâtiments à l'occasion de leur service. D'autres immeubles ont été construits puis affectés aux services publics. Il s'agissait, notamment, des bâtiments administratifs, des établissements scolaires, des équipements sanitaires, etc. Certains

bâtiments mis à la disposition des fonctionnaires faisait aussi partie du parc de logements de l'Etat.

En conclusion, il y a lieu de noter que pour incorporer les immeubles au domaine privé de l'Etat, les Lieutenant-gouverneurs ont aussi procédé par des arrêtés. A titre d'illustration, on peut citer l'arrêté du Lieutenant-gouverneur du Haut-Sénégal-Niger en date du 15 décembre 1914. Cet arrêté, en son article 1<sup>er</sup>, incorporait au domaine privé de la colonie et affectait au service local les immeubles désignés ci-après : Titre foncier n° 17 de Djenné (Postes et Télégraphes) ; Titre foncier n° 18 de Djenné (Dispensaire) ; TF n° 19 de Djenné (Ecole) ; TF n° 20 de Djenné (jardin potager) ; TF n° 21 de Djenné (Camps des gardes) ; TF n° 22 de Djenné (Four) ; TF n° 23 de Djenné (cimetière européen)<sup>130</sup>.

### **B/Les bâtiments militaires**

Il importe dans un premier temps de faire la distinction entre les bâtiments militaires qui relèvent du domaine public et ceux qui relèvent du domaine privé. Ici, seuls nous intéressent les bâtiments de la seconde catégorie. Il faut nécessairement que lesdits bâtiments répondent aux caractéristiques de la domanialité privée. Il peut s'agir de bâtiments édifiés sur un terrain qui appartenait au domaine public mais désaffecté et relevant désormais du domaine privé de l'administration publique.

Le statut de ces bâtiments, lorsqu'ils relèvent du domaine privé de l'Etat, peut donner lieu à confusion. En effet, dans quelle catégorie ranger un bâtiment du domaine privé de l'Etat construit dans un camp militaire ? Un camp militaire relève-t-il du domaine public de l'Etat ou de son domaine privé ? En somme, il a été répondu qu'un bâtiment construit par l'administration pour les besoins personnels de son agent relève de son domaine privé. Par contre, toutes constructions faites pour les besoins du public ou du service public relèvent du domaine public de l'Etat. On peut citer à titre d'illustration le camp de garde de Bamako construit en 1937. Malheureusement, de nos jours l'armée malienne ne peut pas donner la consistance exacte de son patrimoine immobilier. Elle n'a pu produire aucun titre de propriété d'immeubles à elle affectés par l'administration.

A côté du domaine privé bâti, l'Etat colonial a eu des biens mobiliers. Il s'agit entre autres des meubles meublants et des parts sociales dans un certain nombre d'entreprises.

### **II/ Le domaine privé mobilier de l'Etat au Soudan français**

« Tous meubles, effets, marchandises, matériels, matériaux et tous objets de nature mobilière ne dépendant pas du domaine public et détenus par un service de l'Etat qui n'en a plus l'emploi ou en a décidé la vente pour un motif quelconque, ainsi que tous objets de même nature

---

<sup>130</sup> Archives Nationales du Mali., 3D, 1914.

acquis à l'Etat par droit de confiscation, préemption, déshérence, prise de guerre ou autrement, sont, nonobstant toute disposition contraire, vendus par le service des domaines ou avec son concours, au profit du Trésor, à l'exception des objets de caractère historique, artistique ou scientifique susceptibles d'être placés dans les musées nationaux pour y être classés dans le domaine public ainsi que les œuvres contrefaisantes visées par la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique ». Cette disposition est celle de l'article L. 68 du code du domaine de l'Etat en France, abrogé depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Elle correspond à ce qui était en vigueur au Soudan pour ce qui concerne le domaine mobilier de l'Etat. Relativement à son domaine privé mobilier, l'Etat colonial s'est souvent comporté, et à juste raison, comme un propriétaire particulier.

Pour ce qui concerne les parts sociales appartenant à l'Etat, il faut rappeler un certain nombre de faits. En 1924, la construction des rails a atteint Galoubo et le 20 janvier de la même année, les deux chemins de fer "Thiès-Niger" et le "Thiès Kayes" vont se joindre à Ambidédi pour devenir le "Thiès-Niger". Ce n'est qu'en 1932 que le "Dakar-Saint-Louis" sera racheté par le Gouvernement Général de l'A.O.F. et fusionné au "Thiès-Niger". Il deviendra le "Dakar-Niger", long de 1.889 kilomètres. C'est en 1936, soit 4 ans plus tard, que fut constituée la Régie fédérale regroupant le "Conakry-Niger", le "Dakar-Niger", l' "Abidjan-Niger" et le "Bénin-Niger". La direction fédérale se trouvait à Dakar au Sénégal et Toukoto au Soudan était le dépôt central de la Régie. A Mahina se trouvait une briqueterie pour la fabrication de briques rouges. Le chemin de fer constituait sans aucun doute la première entreprise dont l'Etat était propriétaire de parts sociales. Le capital de cette entreprise constituait l'essentiel du domaine mobilier de l'Etat.

Nous savons que la question de la mise en valeur a été l'une des raisons justificatives de la présence française en Afrique occidentale française. Cette mise en valeur ne pouvait se faire sans le développement de l'agriculture et de l'industrie. Dans cette optique a été mise en place la Compagnie de culture cotonnière du Niger. Il s'agissait d'une société anonyme au capital de 20 Millions de Francs avec une subvention du Gouvernement général et une autre du Ministère du commerce. Courant 1927, le Gouverneur général fit ressortir « combien la solution des problèmes économiques serait simplifiée et facilitée, dans une grande mesure, par la création, dans la vallée du Niger, à l'aide de l'irrigation, de gros stocks de céréales et de puissantes réserves de bétail »<sup>131</sup>. De sa date d'installation à 1927, la Compagnie de culture cotonnière du Soudan a apporté pour près de 10 millions en matériel. Elle y a dépensé en traitements européens et en salaires payés aux indigènes plus de 10 millions. Ces sommes,

---

<sup>131</sup> Archives Nationales du Mali, 1R 79, Affaires économiques, 1927.

incontestablement, ont enrichi le pays et là-dessus, les prélèvements effectués soit par la douane, soit par les chemins de fer et certains services publics ont dépassé de beaucoup les 800 000 Francs qu'a constitué la subvention de l'Etat. La société anonyme a souvent été envisagée comme une technique d'affectation de biens à des entreprises ayant des missions de développement en Afrique occidentale.

La société, dont s'agit, avait un capital d'un million de francs divisé en 2000 actions de 500 francs chacune libérables en espèces. Les actions en question étaient composées de 1000 actions de préférence et de 1000 actions ordinaires. Le Gouvernement-général s'était engagé es-qualité à souscrire la moitié du capital, représentée par les 1000 actions ordinaires de 500 francs chacune. Aussi, les versements ont été faits au fur et à mesure des appels décidés par le Conseil d'Administration. Les actions correspondantes furent immatriculées au nom du Gouvernement général. Elles ont donné au Gouvernement général tous les droits attribués aux autres actionnaires. Cependant, il y avait, conformément aux textes en vigueur, un certain nombre de réserves. En effet, d'une part les mille actions ordinaires étaient inaliénables et d'autre part, les mille actions de préférence donnaient chacune droit à une voix aux assemblées générales. Par contre, les mille actions ordinaires ne donnaient droit qu'à une voix pour quatre actions. Enfin, une convention a fixé les droits respectifs des titulaires d'actions ordinaires et d'actions de préférence sur les bénéfices.

Pour ce qui concerne la Compagnie cotonnière, nous avons vu que contrairement à la situation des actionnaires, l'Administration ne pouvait pas se comporter comme tout autre actionnaire. En effet, plus haut, nous notions que les actions souscrites par le Gouvernement général étaient inaliénables. Or, la convention d'établissement prévoyait qu'à l'expiration de la société, tout son actif appartiendra au Gouvernement général. Ce dernier en prendra gratuitement possession. En outre, le ministre des colonies dispose de la faculté de résilier la convention et de mettre un terme à la concession. Pour ce faire, le ministre procède par arrêté sur la proposition du Gouverneur général auquel revenait la lourde tâche de la gestion des biens de la colonie du Soudan français.

## **Conclusion**

La France, dans le but qu'elle s'était fixé d'entreprendre une œuvre de civilisation au Soudan, n'a pas lésiné sur les moyens. Il n'était pas question d'appliquer sur le territoire de la colonie les règles en vigueur en France métropolitaine. C'est pourquoi, l'administration coloniale a recouru à la réglementation par décrets. En procédant ainsi, il est évident que l'Etat colonial a constitué sans grande difficulté un domaine public et un domaine privé. Aucune colonisation n'est envisageable sans biens. Tous les cours d'eau ainsi que leurs lits ont été domanialisés pour avoir la maîtrise totale non seulement de la ressource liquide, mais aussi de certains matériaux comme le sable ou le gravier. De même, les réglementations ont été prises dans tous les domaines afin de rendre systématique le recours à la puissance publique étatique désormais propriétaire de "l'ensemble du territoire". Toutes les terres désertiques sont aussi devenues propriété de l'Etat. Celles-ci ne faisaient d'ailleurs pas l'objet d'occupation effective. Le colonisateur chercha, par l'entremise de la théorie de la succession d'Etat et de celle des biens vacants et sans maître, à se constituer en outre un domaine privé. Les indigènes doivent désormais avoir à l'esprit que la terre a un propriétaire. Les biens immeubles ne sont plus la propriété des dieux mais de l'Etat français. La terre, notamment, n'est plus sacrée. Elle est dans le commerce juridique et peut faire l'objet de différents actes juridiques parmi lesquels on peut citer la vente. Le titre de l'ouvrage de G. Madjarian est assez éloquent en ce qu'il traite "de la terre sacrée à la société marchande". Une fois qu'il s'est effectivement constitué un domaine, l'Etat a entendu organiser sa gestion. Cette dernière sera aussi différente de la gestion des biens de l'Etat en métropole. Ce double mode de gestion d'un domaine a priori unique sera au centre de l'analyse du deuxième chapitre du titre 2. Il sera question, entre autres, de l'application des dispositions légales ou réglementaires selon qu'il s'agit de biens en métropole ou de biens dans les colonies. Pour ce qui est des autorités de gestion, il convient d'ajouter que contrairement à la métropole, le gouverneur général de l'Afrique occidentale française gère à titre principal le domaine de l'Etat dans les colonies. Cet administrateur est le représentant de l'Etat dans les différentes colonies du groupe de l'Afrique occidentale.

## **Titre 2**

### **La gestion du domaine antérieurement à l'indépendance**



Après avoir analysé la consistance des biens avant l'indépendance, l'accent sera mis sur le mode de gestion ainsi que sur les personnes qui étaient habilitées à gérer les biens. Dans un premier temps, il sera question des biens de la période précoloniale. En effet, au Mali, avant l'arrivée du colonisateur, les indigènes avaient des pratiques coutumières de gestion des biens. Aucune disposition écrite ne réglementait cette gestion. Le pays étant de tradition orale, en conséquence aucun texte écrit n'avait réglementé la vie en société. C'est la raison pour laquelle la propriété collective et la propriété privée en droit coutumier seront abordées. Le droit coutumier de trois des ethnies les plus représentatives a fait l'objet d'analyse. Il s'agit des ethnies bambara, peulh et dogon. Ici, une autre ethnie fera l'objet d'étude compte tenu de la place qu'elle occupe dans la gestion de l'eau. Il s'agit de l'ethnie Bozo. Bien entendu, aucune étude digne de ce nom relativement aux biens en milieu indigène, dans un pays où l'eau est rare, ne peut se faire sans l'analyse de la gestion de la ressource hydraulique. Aussi, à côté de l'ethnie Bozo, il conviendra d'évoquer de façon sommaire leurs cousins Somono avec lesquels ils partagent les droits sur l'eau. On les appelle les "Dji den" (enfants de l'eau). La gestion des biens avant la colonisation sera abordée dans le chapitre premier. Le second chapitre de ce titre sera consacré au double mode de gestion du domaine unique. En effet, nous considérons que l'Etat français est propriétaire d'un domaine au Soudan. Ce domaine ne devrait, en théorie, pas être différent du domaine de la métropole. En tout cas, il ne devrait pas en principe y avoir deux modes de gestion d'un même domaine. Pourtant, il en a été ainsi.

## **Chapitre I**

### **La prédominance du communautarisme sur l'individualisme**

Il est ici nécessaire de donner un aperçu du communautarisme et de l'individualisme. Pourquoi, au Soudan précolonial, y a-t-il eu une prédominance du communautarisme sur l'individualisme ? Ce second concept existait-il en réalité, et quel en est le sens véritable ?

L'individualisme est une conception politique, sociale et morale qui privilégie les droits, les intérêts et la valeur des individus par rapport à ceux du groupe. L'individualisme prône l'autonomie individuelle face aux diverses institutions sociales et politiques. Il s'agit entre autres de la famille, du clan, de la corporation et de la caste, qui peuvent exercer certaines pressions sur l'individu. Par ailleurs, il repose sur deux principes. Il y a d'abord la liberté individuelle ou le droit de se préoccuper en premier lieu de la condition des individus avant la condition de la société elle-même. Il y a aussi l'autonomie morale qui fait que chaque individu se doit de mener une réflexion individuelle. En y procédant, les opinions individuelles ne doivent pas être dictées par un groupe social, encore moins par une collectivité familiale ou clanique. Il faut bien remarquer que l'affirmation de l'individu peut être considérée comme un moyen de mettre en valeur les talents individuels pour construire une organisation collective. Le principe individualiste rencontre des objections. En effet, tout individu dépend pour sa survie d'une société, donc d'un groupe envers lequel il a des devoirs. Pour ce qui concerne l'Afrique en général et le Soudan en particulier, l'individu n'existe pas. Ce qui importe est davantage le nom qu'il porte. Ce nom fait qu'il appartient à une structure communautaire, à un groupe familial, clanique ou tribal.

Le collectivisme est un mode d'organisation fondé sur la propriété collective. Il est un moyen de réaliser la justice sociale ou d'aboutir à un idéal collectif donné. Avant la colonisation, nous avons analysé la propriété collective et la propriété privée. Certains auteurs ont soutenu que l'Afrique, à cette époque, ne connaissait pas la propriété privée de la terre et des autres biens immobiliers. La terre, en effet, était inaliénable. En conséquence, par rapport à elle, on pouvait certes parler de propriété, mais pas au sens de l'article 544 du code civil français. Nous avons déjà, et à plusieurs reprises, évoqué le contenu de cet article. Pourtant le code civil était en vigueur depuis 1830 au Sénégal et dépendances. Mais lorsqu'on parle de gestion, on fait aussi et surtout allusion à l'administration des biens dont il est question. Ces biens étaient-ils dans le commerce juridique ? Quel rôle jouait le "fa" ou/et le "dougoutigui" dans la gestion des biens ? Qu'en est-il du chef de terre, comment le devenait-on ? Enfin, il sera question de la gestion des pâturages dans certaines contrées, notamment de la région de Mopti. Nous analyserons le concept de "Jowro" qui correspond quelque peu au chef de terre en milieu bambara, dogon ou même minyanka.

## **Section I : Les biens immeubles coutumiers sont-ils dans le commerce juridique ?**

Cette question revient à chercher à savoir si les biens à l'époque précoloniale étaient effectivement des biens au sens du code civil français et du droit coutumier. Ce dernier droit est celui qui fut en vigueur avant la colonisation. Il réglementait toute la vie de la cité. Dans toutes les contrées du Mali précolonial, certains habitants sont arrivés en premier et ont été suivis par d'autres. Les premiers arrivés sont appelés les premiers occupants, c'est-à-dire les premiers qui sont venus occuper les terres. Ils y ont construit des maisons et y ont vécu avec les membres de leur famille élargie. D'autres les ont suivis et leur ont demandé le droit de s'installer. Après leur installation, ils ont sollicité d'autres droits parmi lesquels celui de pouvoir subvenir à leurs besoins par l'obtention de lopins de terre. Mais, avant d'analyser les droits des premiers occupants, il importe d'étudier les fondements même de la structure communautaire. Aussi l'accent sera-t-il mis sur ce qu'on a appelé à cette époque la case, le quartier ou la famille élargie et le village.

## **Paragraphe I : Les fondements de la structure communautaire**

Le dyamu est le nom de famille que le bambara se donne ou qui lui a été donné. En effet, le dyamu résume toute l'histoire de la communauté qui le porte. Il implique tout ce qui concerne les ancêtres ainsi que les hauts faits des communautaires actuels. Il concerne en même temps leurs turpitudes et même leurs alliances, fraternelles, conjugales, politiques, surnaturelles.

Pour connaître l'élément essentiel de la vie sociale chez les bambaras, il faut se baser sur la cellule familiale. En effet, ici tout est calqué sur l'organisation de la famille. Cette dernière sera par la suite l'élément essentiel sur lequel se sont basés les chefs indigènes pour la constitution de leurs 'Etats'. Toute société humaine possède un certain nombre de notions communes. Les membres des sociétés les considèrent comme évidentes et les mettent rarement en cause. Il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel à l'occasion (en général) d'une révolte<sup>132</sup>.

### **I/ La case**

La case se compose de la maison ou du groupe de huttes formant l'habitation d'une famille réduite. On parle chez les nomades de tente ou d'abri plus ou moins provisoire intermédiaire entre la tente et la maison. Les bambaras l'appellent proprement 'so', réservant le mot 'bon' à chacun des bâtiments dont l'ensemble forme le 'so'. Ici, nous nous servons du mot case, quelque impropre qu'il puisse paraître, parce qu'il est très généralement adopté en A.O.F. avec cette signification spéciale. Au point de vue abstrait, la case est l'unité administrative dont le commandement appartient au chef de case (bontigui ou sotigui). A l'intérieur, le chef de case exerce les fonctions de chef de famille réduite. Il représente son 'bon' dans ses rapports avec les autres chefs de famille réduite, avec le chef de la famille globale ainsi qu'avec le chef de village, etc. Il exerce des fonctions administratives. Il est responsable devant les autres entités de la communauté des faits et gestes de ses épouses et enfants. Il est maître chez lui et n'a de compte à personne de l'administration intérieure et extérieure de sa case. Le fa administre les biens communautaires. Ainsi, il peut les louer, les donner en gage et même les vendre. Tous les actes du fa, même arbitraires, sont, en droit, sous le contrôle du conseil de famille. Et il ne faut pas oublier que les communautaires se partagent en deux partis hostiles : celui des anciens, y compris le fa, et celui des jeunes. C'est qu'en effet le fa ne saurait garder pour lui seul la jouissance des biens indivis. Il la répartit autour de lui, mais bien entendu, les anciens sont parmi les bénéficiaires les mieux pourvus. Rarement les jeunes obtiennent quelque faveur analogue. Il est de principe, en milieu dogon et bambara, que le fa, placé à la tête d'une patriarchie, abandonne à son fils aîné la gestion de ses propres biens. Ce fils aîné doit, quand même, avoir atteint une certaine maturité pour ce faire.

---

<sup>132</sup> Henry Nash Smith, Terres vierges, éditions Nouveaux Horizons, 1973, p 9.

Notamment, il doit être circonscrit et initié. Néanmoins, il est important de remarquer que le fa et tous les habitants de son ‘‘bon’’ sont sous la responsabilité du ‘‘loutigui’’ ou ‘‘doutigui’’.

## **II/ La famille élargie ou le quartier**

Le souci de clarté commande d’aborder la notion de famille élargie (A) ainsi que les droits de cette famille (B) avant de la comparer au ménage (C) et à la société globale (D).

### **A/ Notion de famille élargie, globale ou de quartier**

Il est difficile de donner un sens précis au mot famille au Soudan. Ce terme recouvre à la fois des institutions juridiques très diverses et des données biologiques. La famille désigne le regroupement de ceux qui sont liés par une parenté biologique. Mais le droit intervient ici pour fixer les limites de la parenté et son orientation. De cousinage à cousinage, en allant chercher des ancêtres de plus en plus éloignés, on pourrait retrouver une parenté au moins légendaire englobant toute une population. Bien que cette société soit de tradition orale, la mémoire des hommes a des limites et on fixe en général des bornes. D’autre part, dès que l’humanité a reconnu les liens entre un enfant et ses deux géniteurs, une double parenté se dessine, paternelle et maternelle. Ici encore, le droit intervient pour fixer une direction privilégiée. Les rapports de parenté ne sont pas seulement de nature, ils sont aussi de culture. La famille est la cellule où sont vécues avec intensité ces relations de parenté. Si de nombreuses générations restent groupées autour d’un culte, d’un chef, d’un patrimoine commun, la famille pourra se dilater à la taille d’un village et être la seule cellule sociale importante. Ailleurs, père, mère et enfants constituent une famille élémentaire qui s’insère dans des collectivités plus vastes, mais moins ‘‘chaleureuses’’.

En principe, le quartier (lou en bambara) se compose de l’ensemble des cases, tentes ou abris habités par les diverses familles réduites dont la réunion forme une même famille globale. Le chef de quartier (loutigui, doutigui ou sokalatigui) est le chef de cette famille globale. Les fonctions sociales du loutigui à l’intérieur de son quartier sont bien définies. Il en est de même de ses droits, devoirs et obligations vis-à-vis des membres de la famille globale dont il est le patriarche. Ces derniers sont uniquement justiciables de lui pour toutes affaires n’intéressant pas un membre d’une autre famille globale. Pour le loutigui, les fonctions administratives extérieures sont fort importantes. En effet, le nombre de cases ou familles réduites est souvent considérable. Il peut ainsi se retrouver à la tête de nombreuses personnes. Certains simples chefs de quartier ont une importance bien supérieure à celle de beaucoup de chefs de village, par le nombre de leurs administrés. De plus, la famille globale est le véritable élément social sur lequel est basée la civilisation au Soudan. Elle est, en même temps, l’unité administrative la plus forte. Les liens de parenté qui unissent les membres de la famille globale à leur patriarche donnent à ce dernier une autorité qu’un chef purement politique ne pourrait



acquérir que s'il a à sa disposition une force suffisante. Le chef de quartier en conséquence possède une situation qui est loin d'être négligeable. Il n'est pas tenu, pour la conduite des affaires collectives, de demander l'avis de ses chefs de cases. Mais, il arrive que dans les villages constitués d'une seule famille globale, le chef de cette dernière soit en même temps chef de village. La réunion des chefs de quartier d'un même village constitue le conseil des anciens du village. Ce conseil discute de toutes les affaires, décide des réformes et prend les décisions administratives. En outre, le conseil présente ses observations au chef du "pays" (cas de la Dinna de Maasina). Il rend la justice pour les affaires intéressant à la fois plusieurs familles globales. Aussi peut-il arriver que certains chefs de case vivent à l'état "d'indépendance" vis-à-vis du reste de la contrée. Ce dernier cas de figure était plus fréquent en ce qui concerne les chefs de quartier. Certains villages ne se composaient que d'une seule famille globale ; en conséquence, le chef de la famille globale était le maître absolu des lieux. Il disposait de tous les droits relatifs aux biens collectifs. Quoi qu'il en soit, la famille globale, c'est-à-dire le quartier du village, est « la base la plus solide, la mieux organisée et la plus résistante de l'édifice administratif et politique du Soudan français »<sup>133</sup>. D'ailleurs, la colonisation française n'a pu entamer de façon appréciable l'institution sociale, administrative et politique que représente la famille globale et à la tête de laquelle est le patriarche, chef de quartier.

Avant la colonisation, le système de la famille étendue était le plus fréquent, sinon le seul en vigueur. Dans les conditions de l'habitat traditionnel, tout au moins, le repli de la famille élémentaire n'est pas encouragé par les usages anciens. La famille assure à l'individu une sécurité totale, puisqu'il est ainsi à l'abri de toutes sortes de risques. Mieux, tout est mis en œuvre pour « affermir son caractère, exercer son énergie, enrichir son intelligence »<sup>134</sup>.

Le développement de la personnalité n'est pas favorisé par un cadre trop protecteur. Refuge permanent et éternel, la famille est toujours présente. Loin de chez eux, les migrants se regroupent autour d'un aîné qui joue le rôle d'arbitre, d'organisateur qui, habituellement, appartient au père. Ils récréent, en somme, une famille librement choisie. Par delà la mort, le groupe familial se retrouve toujours vivant, un nouveau père remplace le patriarche défunt. On devine l'importance psychologique de telles confusions de personnes.

---

<sup>133</sup> Kéba M'Baye, Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar, in [www. Amazon. Fr](http://www.amazon.fr).

<sup>134</sup> A. H Ba et J. Daget, L'empire peuhl du Macina, 1818-1853, Paris, Edition Mouton, 1962, p. 35.

Dans une étude de 1962, J. P. N'diaye constate que ce qui manque le plus aux étudiants noirs en France, c'est d'abord le milieu social, l'ambiance, le groupe. La famille, les amis, la mère, ne viennent qu'en deuxième position.<sup>135</sup>

La collectivité de personnes bien individualisées ne se confond-elle pas alors avec le village ? Ce terme désigne des lieux, des habitations, mais aussi un genre de vie, une attitude vis-à-vis des autres, considérés comme frères, sans que leur situation, leur lien de parenté soient clairement définis. Dans les usages de l'Occident ancien, la famille étendue existait aussi, mais son importance était contrebalancée par celle du village. Là, les relations entre familles établissent des liens qui sont déjà politiques, et où le cadre matériel des travaux et des outils engendrent d'autres rapports de type économique. « La complexe diversité de ces liens, unie à la prise de conscience de la responsabilité individuelle, encourage la croissance et la libération de chaque personnalité »<sup>136</sup>.

La famille africaine en général et soudanaise en particulier reste plus marquée dans ses idéaux, tout au moins, par les aspects communautaires. Pour voir ce qu'elle est, et ce que les populations voudraient qu'elle soit, il faut l'analyser par rapport aux éléments qui la composent. Il s'agit des individus et des ménages. Il faut aussi l'analyser par rapport à la société globale.

---

<sup>135</sup> J. P. N'diaye, in Nature et Limites de la famille en Afrique noire, Jean Binet, Orstom, Fonds documentaires, 1983, p. 5

<sup>136</sup> Jean Binet, Nature et Limites de la Famille en Afrique noire, Orstom, Fonds documentaire, 1983, p. 12.

## **B/ La famille et les droits de ses membres**

La question qui se pose ici est de savoir si l'individu a des droits au sein de la famille ? Si oui, ces droits peuvent-ils être en contradiction avec ceux de la famille ? A-t-il une personnalité juridique propre ? L'individu est toujours sous tutelle : le seul personnage disposant en principe de la personnalité juridique totale est le chef de famille. Les autres, mêmes les chefs de ménage, sont en général subordonnés. La capacité leur est simplement déléguée. Mais les droits coutumiers ne vont pas jusqu'au bout de leur logique et n'organisent pas une tutelle sur les mineurs. Les femmes et enfants peuvent parfaitement acheter, vendre, exercer des commerces, posséder en propre des biens. En milieu peuhl, il n'est pas rare qu'à la naissance d'un enfant, son oncle maternel lui donne en toute propriété un veau. C'est le cas, en général, lorsque cet enfant porte le nom de cet oncle. Le mari, le père n'exerce guère de contrôle, le patriarche encore moins.

Au sein de la famille, la différenciation des individus est peu encouragée. Nous savons que dans certains villages, tous les hommes mangent ensemble. Parfois, la cuisine est commune, par roulement. L'individu ne peut guère profiter d'une intimité quelconque. L'enfant lui-même est "socialisé" ; chaque foyer de la famille le recevra volontiers, le nourrira, s'occupera de son éducation. Chacun appelle "père" tous les hommes de la génération de son père et "frères" tous ceux de sa propre génération. Dans ces conditions, l'opposition aux parents, le complexe d'Oedipe ne peuvent se développer selon les hypothèses de la psychanalyse classique. Les enfants trouvent refuge auprès de n'importe quel foyer, si celui de leur mère ne les accueille pas. Cependant, les attachements instinctifs demeurent, leur insatisfaction engendre des malaises.

Non valorisé en tant que tel, l'individu doit subordonner son intérêt à celui du groupe. Aussi les patriarches qui choisissaient pour leurs dépendances mariages ou professions, étaient-ils dans le droit chemin de la coutume. La revendication de liberté, le droit pour les garçons ou les filles de construire leur vie et de choisir une épouse ou un époux, le droit au bonheur personnel, toutes ces idées s'articulent mal avec la puissance de la famille patriarcale. Malgré tout, certaines rivalités ont souvent existé entre les hommes dans les différentes contrées du Soudan précolonial. Néanmoins, l'hospitalité est la chose la mieux partagée. La nourriture est fournie par les produits des champs, et l'hôte peut aider au travail commun, le cas échéant, rendant ainsi des services.

## **C/ La Famille et le ménage ou la case**

La famille se différencie nettement du ménage. Dans le monde occidental, elle est essentiellement constituée du père, de la mère et de leurs enfants non encore mariés. Certaines études insistent sur la persistance des liens au delà de la majorité. Mais les collatéraux se

trouvent écartés après deux ou trois générations. La situation était bien différente au Soudan précolonial. En effet, la famille se confond avec le lignage, tous les descendants d'une souche restent liés et essaient d'assurer la permanence du clan. Cette tentative, il est vrai, était un peu illusoire parfois. Passés un ou deux siècles, les descendants deviennent souvent trop nombreux pour que l'habitat demeure groupé. Les villages nouveaux se fondaient, mais ils conservaient des liens, au moins théoriques, avec le village d'origine. Parfois les dispersions sont tellement marquées que les relations s'estompent eu égard à une certaine inexistence des moyens de communication. On se présentait en rappelant la généalogie clanique, les interdits rituels pour éviter en particulier quelque inceste, pêché suprême, même s'il est involontaire<sup>137</sup>.

C'est là une des raisons pour lesquelles ces populations n'appréciaient guère les solutions juridiques rigoureuses et contraignantes. Elles s'efforçaient le plus souvent de régler les problèmes en équité. Il n'y avait alors rien d'aussi rigide que le droit d'aînesse. Aussi la dévolution successorale était souvent réglée pour maîtriser le temps. Il s'agissait d'éviter qu'à chaque génération, à chaque décès du chef, la famille ne se divise en multiples lignées issues des frères. Donner à un neveu autorité sur son oncle apparaît pourtant gênant. Aussi y a-t-il souvent, en ce cas, desserrement des liens à chaque génération, avec parfois une répartition des rôles. Ainsi à côté d'un chef, un aîné jouera un rôle de conseiller, ou de prêtre. Parmi les populations bambara, dogon et même minyanka, la succession du chef est donnée au plus ancien survivant de la génération la plus ancienne. Cela se comprend bien dans la perspective d'un culte des mânes. On considère que « la génération la plus ancienne est la plus proche des morts, de l'au delà, avec la force que donne cette proximité »<sup>138</sup>.

Notons au passage qu'en cette matière, l'héritage des biens n'est pas, en général, le cœur du problème. Après avoir étudié la notion de propriété et de biens de ces populations indigènes, il n'est pas nécessaire de souligner que les biens du cultivateur étaient modestes et périssables. La terre cultivable, elle-même, est immense, eu égard à la densité de la population. On distingue, parfois, entre la terre commune qui reste à la disposition du pater familias et la terre de cultures pérennes. Plutôt que d'une propriété, c'est de contrôle sur un terroir qu'il s'agit ou d'un droit au commandement des personnes.

En mettant l'accent sur la permanence du lignage et en s'efforçant de maintenir groupés des effectifs nombreux, qui peuvent atteindre ou dépasser la centaine, le droit coutumier est amené à limiter l'appartenance à une seule branche, la patrilinéaire ou la matrilinéaire. La communauté patrilinéaire se trouve particulièrement bien adaptée à la résidence patriarcale. Cependant, des communautés matrilinéaires restent solidement implantées. Dans la plupart

---

<sup>137</sup> A. H. Ba et J. Daget, L'empire peuhl du Macina, 1818-1853, Paris, Mouton, 1962., p. 87.

<sup>138</sup> A. H. Ba et J. Daget, L'empire peuhl du Macina, 1818-1853, Paris, Mouton, 1962, p. 105.

des cas, il n'y a pas, à proprement parler, matriarcat, puisque l'autorité se trouve confiée à un homme, le frère de la mère ; un enfant est placé sous la dépendance non pas de son père, mais de son oncle maternel.

#### **D/ La Famille et la société globale**

Englobant les individus et les ménages, les familles ont constitué dans les vastes contrées du Soudan avant la colonisation les seules "sociétés" globales existantes. Beaucoup de "sociétés tribales" n'avaient pas d'institutions à l'échelle de la tribu. Pour certains, les seuls liens entre les familles étaient ceux noués par la société d'initiation. Souvent, le village constitué d'un seul clan se confondait avec la famille. Même lorsque plusieurs familles étendues y sont représentées, ce village n'est guère une communauté organisée. Il était plutôt la somme des familles, géré par un conseil de patriarches ou organisé autour d'une famille fondatrice. Cette dernière est celle qui a forcément exercé le droit de hache.

Mais dans le Mali précolonial, des royaumes s'étaient aussi formés. Ces derniers étaient issus des anciens Etats médiévaux, nés des conquêtes ou de la croissance d'une population. Dans ce dernier cas, le chef se présentait comme un personnage sacré, incarnant les ancêtres, une sorte de patriarche d'un degré supérieur. Quoiqu'il en soit, lorsqu'une société "étatique" prenait forme, les familles étendues se présentaient en intermédiaires obligés entre les ménages et la structure aujourd'hui appelée Etat. Les patriarches s'efforçaient de filtrer les influences extérieures. Ils tenaient à ce que chaque membre de leur famille soit recensé avec eux, derrière eux, comme on dit. Ils s'efforçaient de payer pour tous "l'impôt" ; pour matérialiser les liens de dépendance et de parenté. Pour les populations où le culte des ancêtres domine, la famille étendue est la communauté religieuse par excellence (la famille sarakollé). Chaque famille, par définition, a ses propres ancêtres qui n'ont rien de commun avec ceux des voisins. Parfois cependant, un culte tribal regroupe les familles. Il arrivait que des chefs aient rassemblé autour de leurs dynasties les ancêtres de la population et assuré, à la limite, un culte du village.

Les populations devaient ainsi s'adapter rapidement. Certaines concessions étaient faites. Bâti sur l'autorité et l'intérêt collectif, le quartier ou la grande famille supporte mal des prises de conscience individuelles, même si elles étaient rarissimes. Mais, « il fallait que l'autorité des patriarches reste acceptée, que le respect se teinte d'affection, que l'obéissance n'empêche pas la libre initiative, que le sens communautaire s'accorde avec le respect et la mise en valeur de la personnalité »<sup>139</sup>.

#### **III Le village**

---

<sup>139</sup> Afrique Occidentale Française : Réalités et héritages, Sociétés ouest-africaines et ordre colonial 1895-1960, Tome I, Direction des Archives du Sénégal, Dakar 1997, p. 167.

Le plus souvent, la réunion de plusieurs quartiers formés eux-même de différentes familles réduites installées côte à côte constitue le village. Cette entité porte le nom de “Dougou” ou encore “Cafo” en bambara. La communauté avait certes une organisation quasi rudimentaire, mais il est apparu nécessaire de confier à un habitant de cette entité les fonctions d’administration des affaires. C’est ainsi qu’on désignait un des habitants comme chef de village. Généralement, ce chef est celui qui a pris la responsabilité de l’immigration ou qui a découvert le lieu de l’installation. De la même manière, il prenait possession de la terre et procédait à sa distribution entre les différentes familles. Cependant, il arrivait souvent que le chef du village ne soit pas le premier occupant ou le descendant du premier occupant. Dans ce cas, c’était le premier occupant ou son descendant qui demeurait chef de la terre comme nous l’avons vu plus haut. Il est arrivé que les chefs de famille ou de chefs de quartier, qui ont contribué à la formation du village, décidaient que les fonctions de chef de village seront exercées alternativement par les chefs des deux familles dont les titres d’ancienneté et les droits sur le sol se trouvaient être à peu près égaux. Dans ce cas, lorsqu’un chef de village venait à mourir, son héritier devenait chef de famille ou de quartier ; c’est le chef de l’autre famille qui lui succédait dans les fonctions de chef de village. Il pouvait aussi arriver que les fonctions de chef de village ne soit l’apanage d’aucune famille. Toutes ces éventualités ont été examinées généralement par les fondateurs du village. En conséquence, les dispositions prises par ceux-ci déterminaient toujours la conduite à suivre. Dans tous les cas de figure, il est à retenir que le chef de village est toujours l’un des patriarches du village, un des chefs de quartier du village. Il est véritablement le premier des anciens du village. Aussi la collectivité véritable, après le quartier, se trouve confirmée par le village. Il a souvent été soutenu que les droits sur la terre étaient, ici, nécessairement et par essence, collectifs. Or ces affirmations paraissent bien excessives. Le principal problème de cette propriété réputée collective, toutefois, ne vient pas de la famille, mais du troisième titulaire qui est évoqué par tous ceux qui parlent de droits collectifs : le village. C’est une entité organisée. Il est placé sous le contrôle d’un conseil de village et d’un chef de village. En principe, le chef du lignage fondateur du village est désigné chef. Il est également associé à un certain territoire, constitué par les terres cultivées par les différents lignages qui le composent et par tout un ensemble de terres vacantes, anciennement cultivées et abandonnées, ou encore en friche. L’une des fonctions du chef de village est d’octroyer des terres vacantes aux chefs de lignage (ou de famille étendue) qui en ont besoin. Ces derniers, à leur tour, les répartiront entre leurs gens, en principe entre les différents chefs des familles (restreintes). Toute cette organisation fait, bien entendu, penser à l’organisation traditionnelle des communes rurales de l’Occident ancien. On a donc dit qu’en Afrique, le village avait la propriété collective de la terre. C’est là une des

thèses constantes, presque la principale, de l'interprétation classique du droit foncier africain. Elle paraît d'une telle simplicité et d'une telle évidence que, croyons-nous, elle n'a jamais été mise en question. Le problème est que, pour parler de propriété, il faut au moins qu'existent quelques éléments dont elle se compose : soit l'*usus*, soit le *fructus*, soit l'*abusus*. Il faudrait même qu'ils y soient tous. Or le village précolonial ne jouit d'aucun de ces droits. Prenons seulement le plus simple, celui d'usage. Il n'y a aucune parcelle de terre qui soit cultivée par le village tout entier, sous la direction du chef de village et pour le compte du village. Le chef de village se borne à distribuer la terre. En fait de distribution, nous devrions plutôt dire que le chef indique à chacun la parcelle qu'il est autorisé à cultiver. Cette terre distribuée n'est cultivée que par les familles étendues et par leurs membres. Le village en soi n'a aucun usage de la terre. Le chef de village ne reçoit pas de terre en tant que tel. Il la reçoit seulement au titre de chef de son lignage, de son quartier. Nul ici n'a besoin d'un titre de propriété. Ce titre se résume à un état d'esprit. Comme nous le faisons remarquer plus haut, un titre de propriété suppose au moins que le propriétaire ait pu utiliser son bien antérieurement, ou qu'il le puisse dans l'avenir même si cet avenir est lointain. Il suppose, toujours, la possibilité de l'usage qui ne peut être différé que pour des raisons particulières et momentanées (démembrement de la propriété en cas d'usufruit, par exemple). Le seul fait que l'usage par le village dans sa totalité ne soit pas concevable suffit à exclure l'idée qu'il soit propriétaire. Mais, qu'il s'agisse du milieu bambara (A) ou du milieu dogon (B), les chefs de village ont toujours des droits étendus.

#### **A/ Les droits du chef de village en milieu bambara**

D'entrée de jeu, notons que le chef de village ne peut prendre aucune décision importante sans se référer aux autres chefs de quartier. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'affaires intéressant son seul quartier, il peut le faire. En matière de justice, il préside la justice, mais ne peut, à lui seul, constituer le tribunal. Ainsi le chef de village ne traite des litiges qu'autant qu'il y a été autorisé par l'assemblée des notables du village. Un chef de village peut jouir, pour telle ou telle raison, d'un pouvoir et d'une autorité réels. De toute façon, son statut d'ancien oblige les uns et les autres à le respecter et à chercher ses bénédictions, quelle que soit la coutume prise en considération au Soudan précolonial.

Par rapport aux fonctions de chef de village, il y a lieu de noter que son autorité est moins étendue que l'on pense souvent. Le chef de village est, en réalité, le mandataire du conseil des anciens, lequel conseil est composé de tous les chefs de quartiers de village.

En milieu bambara et dogon, chaque village avait à sa tête simultanément deux chefs, un premier ayant en charge des fonctions administratives et un second s'occupant des autorisations de bâtir, du lotissement des terrains et de la distribution des champs de culture.

Ce dernier, par droit historique, est le maître de la terre, et sans doute l'homme le plus important du village. S'il existe donc un chef de terre et un chef administratif, ce dernier n'avait pas de droit territorial. Mieux il doit, à partir de son entrée en fonction, une redevance au chef de la terre. Outre les bambaras, cette coutume est celle en vigueur chez les sénoufos et les mossis. Nous avons vu qu'une case, à plus forte raison un quartier, peut constituer un village. Mais, le plus souvent, plusieurs familles globales se sont installées côte à côte, et la réunion de leurs quartiers respectifs a formé un village. Il apparaît alors nécessaire de confier à l'un des habitants du village des fonctions administratives, pour faciliter la vie en commun et empêcher de voir s'envenimer les différends qui peuvent naître entre les diverses familles.

#### **B/ Les droits du chef de village dogon**

Lorsque la fondation du village a été due à l'immigration en commun (dogon) de plusieurs familles conduites par le chef de l'une d'elles, ce dernier devient chef de village. Il est le chef d'immigration, celui qui a choisi l'emplacement du village et qui a pris possession de la terre au nom de tous. Il faut, naturellement, qu'il ait été accepté comme chef du village par la communauté entière. En principe, chez les populations dogon, de quelque manière que le village ait été fondé, les fonctions de chef de village restent le plus souvent l'apanage de la famille globale à laquelle a appartenu le premier chef, le fondateur du village. Le chef de village est alors toujours le patriarche de cette famille. Lorsqu'il vient à mourir, son successeur est celui qui hérite du titre de chef de la famille ainsi privilégiée. En milieu dogon, il est aussi arrivé que les fonctions de chef de village ne soit l'apanage d'aucune famille spéciale. Les fondateurs du village ont jugé préférable de confier ces fonctions au chef de quartier présentant le plus de garanties, qu'il soit le plus âgé, ou le plus 'riche', ou le plus diplomate. Dans ce cas, il est procédé par élection au remplacement du chef défunt. Après la mort de ce dernier, les chefs de quartier se réunissent, présentent et discutent les titres de chacun d'eux. Ils proclament chef de village celui qui a réuni la majorité des suffrages. Dans tous ces cas, le chef de village est toujours l'un des patriarches, c'est-à-dire l'un des chefs de quartier du village. Mais, il est arrivé également que le chef de village soit simplement désigné par le chef de l'unité politique, qui imposait ainsi un chef aux habitants du village. Ces cas de figure étaient fréquents sous Sékou Ahmadou au temps de la Diina. Ce chef théocratique a instauré le système des Jowro pour la gestion des pâturages. Ces Jowro, il faut le remarquer, n'étaient pas forcément issus de la famille des premiers occupants, ni même de celle qui a décidé de l'immigration. La réunion de plusieurs villages constitue le 'Kafo', également appelé 'Diamana'.

#### **IV/ Le 'Kafo' ou 'Diamana'**



Le ‘‘Kafo’’ ou ‘‘Diamana’’ est un groupement à la fois politique et géographique correspondant à peu près à la division ethnique pouvant être appelée sous-tribu. Il peut correspondre à une fraction de la sous-tribu, ou même à une tribu entière. Le territoire du « kafo » ou « diamana » peut être comparé aujourd’hui à celui d’un canton. Dans la pratique, il arrive fréquemment qu’un territoire donné renferme des villages appartenant à des regroupements ethniques différents. Ces regroupements ou même des villages entiers pouvaient comprendre des quartiers habités par les membres d’un tout autre groupe ethnique. Ainsi, le ‘‘Kafo’’ n’est pas nécessairement une unité homogène au point de vue ethnique. L’origine du ‘‘Diamana’’ est d’ordre à la fois historique et géographique. Au début, les habitants étaient uniquement les descendants de l’ancêtre de leur sous-tribu. Mais il est arrivé par la suite que des familles du ‘‘Kafo’’ soient allées s’installer ailleurs et que, par contre, des familles d’une autre sous-tribu soient venues demander asile au ‘‘kafo’’ voisin. Des dissensions intestines, la surpopulation, sont les principales causes qui ont poussé certaines familles, appartenant à une sous-tribu, à aller chercher ailleurs la tranquillité ou des terres vierges. Ces émigrants, tantôt se sont incorporés dans une autre sous-tribu qui leur a accordé l’hospitalité, tantôt se sont établis dans une contrée jusque là inhabitée. Ainsi, ils y ont donné naissance à une nouvelle sous-tribu ou à une fraction indépendante de la sous-tribu mère, fondant alors un nouveau ‘‘Kafo’’.

Le chef du ‘‘Kafo’’ est le patriarche de la famille globale dont l’ancêtre a fondé le ‘‘Sikida’’ (le lieu d’installation de la population). Les règles concernant la transmission de ses pouvoirs, son élection s’il y a lieu, sa déposition si la nécessité se présente, etc., sont identiques à celles énoncées à propos du chef de village.

Les pouvoirs du chef de ‘‘Kafo’’ sont également analogues à ceux du chef de village. En effet, il est le mandataire et le président de l’assemblée des chefs de village de la contrée, eux-mêmes étant mandataires respectifs du conseil des anciens de chaque village. Il s’agit en réalité d’une sorte de fédération, dont le chef est, de façon héréditaire, le responsable exécutif. Mais la plupart du temps, l’autorité du chef du ‘‘Kafo’’ est beaucoup plus absolue que ne l’est dans son village celle du chef de village. Cela se produit surtout lorsque le territoire du ‘‘Kafo’’ a été conquis par l’ancêtre du chef actuel et non simplement occupé par une collectivité indivise et mal organisée dont l’ancêtre du chef actuel n’aurait été que l’un quelconque des membres. Lorsque le territoire a été occupé de cette dernière façon, l’autorité du chef du ‘‘Kafo’’ est le plus souvent purement nominale et tout à fait comparable à celle du chef de village dans son village.

Le chef du ‘‘Kafo’’ a, comme le chef de village, des fonctions à la fois administratives, politiques et judiciaires. Il les exerce comme mandataire ou président de l’assemblée des

chefs des villages. Il est fait recours à son intervention chaque fois qu'une affaire intéresse soit le Kafo tout entier, soit deux ou plusieurs villages du "Kafo", soit à la fois un village du "Kafo" et un village d'un "Kafo" voisin. On y a recours également lorsqu'une affaire n'intéressant qu'un seul village n'a pu être réglée par le conseil des anciens du village. Il peut enfin intervenir lorsque l'une des parties à un litige désire en appeler de la décision rendue par le conseil des anciens de son village. Parfois le "Kafo" est constitué, non par une sous-tribu, mais par une véritable tribu. Dans cette hypothèse, le chef est, en même temps, "Mansa"(Roi) ou chef de confédération. C'est également ce qui arrive lorsque le "Kafo", même constitué par une simple fraction de sous-tribu, est indépendant et forme à lui seul une entité pouvant être considérée comme "étatique". Ce dernier cas de figure était fréquent avant la colonisation. Au point de vue politique en effet, il est assez rare au Soudan que le chef du "Kafo" ne soit pas le véritable chef de toute la communauté.

Pour terminer l'étude du "Kafo", notons que son chef est en même temps chef de son village, au moins le plus souvent, et chef de son quartier et de sa case dans tous les cas. Il réunit en sa personne les pouvoirs de quatre ou tout au moins de trois patriarches.

**Paragraphe II : L'affirmation des droits des premiers occupants (le chef de terre)**

On s'accorde bien sur le fait que pendant la période précoloniale, la terre avait un triple statut : sacré, communautaire et inaliénable. Le caractère sacré de la terre exige une gestion sacrée. Le statut sacré tient au lien intime que les premiers occupants nourrissent à travers leur personne et leur descendance avec la terre. Avant de s'installer sur un espace, l'occupant s'assure d'abord de la bienveillance des forces ou puissances surnaturelles qui, selon lui, en sont les véritables propriétaires. Le culte des anciens y est célébré. Or, la vénération des anciens se confond avec celle de la terre. Selon Le Roy, « la terre appartient à une vaste famille dont de nombreux membres sont morts, quelques uns sont vivants et d'innombrables sont à naître »<sup>140</sup>. Les droits sur la terre sont, en Afrique, différents de ce qui existe en Occident. Hormis quelques variations de détail, inévitables d'un auteur à l'autre ou d'une école à l'autre, le régime foncier africain a été depuis longtemps l'objet d'une interprétation globale qui tourne autour de trois pôles.

Tout d'abord, il y a le caractère sacré ou divin de la terre, qui la rend non susceptible d'appropriation. A cela s'ajoute le fait que les droits sur la terre sont inaliénables. Enfin, il y a la dimension toujours collective de ces droits. Cette interprétation, qui doit être considérée comme classique, prend sa forme définitive et devient prédominante vers la fin du XIXe siècle ou au début du XXe. À partir de 1920, elle connaîtra plus que des remaniements secondaires. Maurice Delafosse en donne des formulations qui sont profondément semblables par l'idée qu'il n'y a pas de véritable droit de propriété sur la terre en Afrique noire précoloniale. Nous en avons déjà parlé dans le premier titre de cette thèse. Aussi, nous n'y reviendrons pas. Dans l'espèce, les détenteurs de ce droit restreint sont uniquement des collectivités et ils ne sauraient être des individus. L'inaliénabilité est mise au compte du caractère sacré de la terre. Ces droits, enfin, passent pour être uniquement collectifs. Telles sont les trois grandes lignes de force de l'interprétation classique. Il reste à savoir si elle est bien fondée. En tout cas, elle revêt deux formes. La première consiste à dire que la terre est une divinité. La seconde a trait à l'appartenance du bien à la communauté totale de tous les hommes d'un lignage ou d'un clan et, au premier chef, aux ancêtres morts. Le concept selon lequel la terre est une divinité dans certaines régions d'Afrique, ou du moins une sorte de divinité n'est pas en cause. Il s'agit plutôt de savoir si cette donnée religieuse permet d'expliquer son régime juridique.

Nous commencerons par faire remarquer que, dans toute la tradition chrétienne, la doctrine veut que tout pouvoir vienne de Dieu. Néanmoins, cela n'a jamais empêché le développement d'une pensée politique autonome, ni la préférence marquée de l'Église pour certaines formes

---

<sup>140</sup> E. Le Roy, L'appropriation de la terre en Afrique noire, Paris, Editions Khartala, 1991, p.92.

de gouvernement. L'opinion générale selon laquelle tout pouvoir vient de Dieu relève de la théologie et est sans effet pour déterminer la meilleure forme de gouvernement entre les hommes. Les deux problématiques se développent sur deux plans d'analyse qui restent distincts. Rappelons que le phénomène religieux que l'on peut appeler "dieu du sol" est extrêmement répandu dans le monde. Cela n'a nullement empêché l'émergence de la propriété et encore moins le développement de la rente foncière. Des auteurs ont considéré qu'il y a une certaine "naïveté" à soutenir que, parce que la terre, ou le sol, est divine ou sacralisée, seule cette divinité serait propriétaire, et que les hommes ne pourraient être investis d'un véritable droit de propriété<sup>141</sup>. Mais alors pourquoi cette divinité est-elle gérée par un humain ? S'agit-il véritablement d'actes de gestion que de procéder à la distribution et d'honorer la terre et les ancêtres ?

### **I/ L'occupation première**

Le droit du premier occupant se réfère au droit foncier précolonial. Il s'agit d'un droit d'appropriation en vertu de la première installation sur une terre. Il s'agit également de la délimitation de celle-ci, puis de sa mise en culture, c'est-à-dire le défrichage et la pratique des cultures. Fondamentalement, il nous appartient d'évoquer ici l'immigration, c'est-à-dire l'arrivée sur une nouvelle terre. En effet, qu'elles soient dogon ou bambara ou même peul, les populations désignent toujours un chef d'immigration. Ce dernier, en arrivant sur une nouvelle terre, y prend possession en devenant chef de terre. En même temps, il est désigné selon les cas chef de village ou dougoutigui. Mais nous avons vu plus haut que dans certains cas, un chef de village est désigné ainsi qu'un chef de terre. Avant d'examiner les prérogatives de ce dernier, nous nous pencherons sur le droit de feu ou de hache. En effet, « la propriété n'existe qu'à l'état embryonnaire. Elle tire son origine de l'occupation, qui est la prise de possession de terre. La terre est à celui qui construit et cultive dans un certain endroit »<sup>142</sup>.

Le droit de feu et le droit de hache existent bien au Soudan avant la colonisation avec une signification précise. En effet, le premier occupant d'une terre songe, en premier lieu, à sa subsistance. Aussi est-il fondamental, lorsque l'installation se fait, que l'indigène, au moyen du feu ou de la hache, fasse le déblaiement d'une parcelle de terre devant servir de champ de culture. La hache sert à l'essartage du terrain. Il s'agit là d'un droit fondé sur l'usage continu. Mais, dans le cas de la première occupation, c'est ce droit à la hache qui va justifier l'usage continu. Ce dernier droit permet la constitution et la pérennisation de vastes réserves foncières

---

<sup>141</sup> H. Deschamp, *L'Afrique noire précoloniale*, PUF, Paris, 1962, p. 13.

<sup>142</sup> Archives Nationales du Mali., Fonds Ancien, 1D 45, 1909, Théorie générale de la propriété chez les indigènes du Haut-Sénégal-Niger.

d'un clan ou d'une famille. La crainte de voir disparaître de l'environnement tribal ou clanique des terres préservées (ou devant l'être) de génération en génération a contraint le premier occupant à adopter cette stratégie. Dans son article "Droit d'usage et propriété privée", Jean-Marc Gastellu parle d'une « pyramide de droit qui s'emboîterait les uns dans les autres : au sommet, un droit de feu ; puis, des droits de hache ; enfin des droits d'usage ». L'auteur ajoute dans le même ordre d'idées que « le chercheur sur le terrain ne reconstitue qu'avec peine cette pyramide et se trouve confronté à de multiples conflits de légitimité, chaque usager prétendant être le maître de sa terre »<sup>143</sup>.

## **II/ Le maître de terre**

### **A/ Le concept de maître de terre en milieu bambara et dogon**

Le statut communautaire procède de ce que, les individus n'ayant qu'un droit d'exploitation de la terre, l'accès y est ouvert à chacun et à tous. Il suffit de ne pas perdre de vue le respect et la considération dus aux aînés. Il ne s'agit nullement d'obéissance du genre de celle que la femme mariée doit à son mari.

Les principes qui régissent l'accès à la terre au Soudan précolonial sont bien connus pour avoir été, plus haut, décrits. En somme, quiconque appartient au village obtient une terre pour la cultiver. Cette mise à la disposition est la prérogative du chef de terre. En principe, ce sont normalement les chefs de lignages localisés (ou familles étendues) qui en font la demande auprès du village, en fonction de leurs besoins. Cette requête est adressée au chef de terre. Une fois la terre obtenue, la façon dont cette terre est répartie par ces différents chefs (de case et de quartier) est une affaire privée qui ne concerne pas le village. Personne ne peut être expulsé de la terre qu'il cultive. Si cela devait arriver, le chef de terre, par arrangement amiable, fournit à "l'expulsé" une autre terre de valeur et de qualité similaires. Il y a appropriation progressive par la mise en culture, le temps ayant pour chacun, familles étendues ou restreintes (pour les terres familiales) et individus (pour les parcelles individuelles) un effet acquisitif.

Toute terre abandonnée (en dehors de la jachère qui fait partie du cycle normal de la culture) peut, après une durée variable selon les communautés (trois ans étant la durée minimum, dix la plus courante), être redistribuée. Comme on en a souvent fait la remarque, l'étranger ne constitue, eu égard à ces principes, qu'un cas particulier. D'abord, parce qu'un étranger qui demande une terre attenante à un village est considéré comme désirant s'intégrer dans la communauté. Ensuite, parce qu'il reçoit une terre dans les mêmes conditions – souvent, après un certain temps- après s'être fait héberger par un villageois, sur décision du conseil de

---

<sup>143</sup> Jean-Marc Gastellu, in [http:// www.fao. Org/](http://www.fao.org/)

village. Enfin, les droits qu'il acquiert sur la terre obtenue ne sont pas régis par des principes différents de ceux qui s'appliquent aux villageois. C'est seulement sa situation qui diffère. En effet, nouveau venu, on peut craindre qu'il reparte. Les droits de l'étranger sur sa terre ne sont pas fortifiés par des années, encore moins par des générations de culture. La terre, qu'il commence à cultiver, n'a pas encore le statut de terre familiale, elle n'a pas été transmise par héritage.

### **1/ Distinction entre le maître de terre et le prêtre de la terre**

Le maître de terre ou chef de terre possède l'administration temporelle des terres. Le prêtre de la terre, quant à lui, détient la gestion spirituelle des sols. Tous deux agissent dans le cadre de leurs fonctions. Ces fonctions les distinguent des détenteurs exploitants (si l'on peut s'exprimer ainsi). Ces derniers sont simplement les tenanciers d'un usus et d'un fructus. L'ignorance de la notion d'abusus se justifie en raison de l'inutilité d'une pleine propriété. La pleine propriété ici, avant la colonisation, n'appartient en réalité qu'à l'ordre divin dont l'homme, par essence, est exclu. Ortoli disait d'ailleurs que « quiconque désirera utiliser une terre et bénéficier de ses produits devra obtenir l'autorisation du chef de la terre (...) les usagers de la terre verseront, une fois l'an, une redevance au chef de la terre, généralement en nature : une fraction de la récolte. C'est en qualité de chef de terre que le titulaire des droits perçoit des redevances et non en qualité de propriétaire »<sup>144</sup>. Le bénéfice des récoltes a son importance. En effet, lorsque l'usager n'a pas l'autorisation du chef de terre, il ne peut avoir la bénédiction du prêtre de la terre pour une récolte abondante. En vérité, ce n'est pas parce que sa récolte sera endommagée par les populations de la contrée, mais cette récolte ne sera pas bonne du fait des esprits propriétaires. Ainsi, d'une manière ou d'une autre, l'usager non autorisé ne bénéficiera pas de la récolte, soit qu'il décèdera avant, soit que la récolte sera, de façon mystérieuse, détruite. A propos de redevance, certains auteurs ont tenté d'assimiler le droit du chef de terre à celui d'un propriétaire et le droit des usagers à celui d'un locataire. R. Doublier a remarqué qu'il s'agissait là d'une erreur. Pour cet auteur, « le chef de terre bénéficie en effet d'un droit de redevance et l'usager d'un droit de culture, l'ensemble formant le droit immobilier de tenure des terres sans pour autant qu'on y puisse déceler les critères de la propriété selon les conceptions occidentales »<sup>145</sup>.

### **2/ L'allotissement des terres**

Les principes de l'allotissement de la terre sont remarquablement constants dans la majeure partie des coutumes précoloniales du Mali. Mieux, ils ont été décrits sous des formes très

---

<sup>144</sup> Ortoli, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 113.

<sup>145</sup> R. Doublier, La propriété foncière en Afrique occidentale française, Saint Louis du Sénégal, 1952, p. 20.

similaires un peu partout en A.O.F. En revanche, la forme de l'organisation villageoise et la nature des autorités villageoises qu'ils impliquent sont beaucoup plus variables. L'image qui prédomine est celle du village organisé, avec un nombre quelconque de lignages (deux ou trois au minimum, vingt au maximum). Le chef de village n'est autre que le doyen du lignage fondateur, il est le descendant de celui qui a obtenu l'accord des esprits pour s'installer en ce lieu. Il est généralement en même temps le maître de la terre qui offre les sacrifices à la divinité ou à l'esprit du lieu, mais il peut aussi être distinct du prêtre de la terre. Le "kouloufola" en minyanka veut dire dougoutigui et est à l'origine chef religieux (Guéréfola) et administrateur du village. A titre d'exemple, on peut rapporter un fait évoqué dans le Journal du Cercle de Koutiala le 17 octobre 1908. En effet, à cette date, Mara Tounkara a été désigné (élu, si on veut) par les chefs de case réunis en assemblée. L'un des électeurs du nom de M'pali Taraoré fit remarquer que ses ancêtres avaient fondé le village. Il ajouta que, d'après la coutume, il est le maître des terres. Cette prérogative lui donnait le droit de ratifier ou de rejeter l'élection. M'paly notait qu'il acceptait bien la nomination de Mara Tounkara, mais réclamait le paiement de la redevance habituelle fixée à un captif, un cheval et 100.000 cauris<sup>146</sup>. Le paiement de cette redevance par le chef de village se justifie par le fait que ce dernier profite de tous les biens perdus ou abandonnés dans le village. Le chef du village (dans les différentes coutumes du Mali précolonial), distinct ou non du maître de la terre, préside à l'allotissement des terres. Sans son aval, nul ne peut ouvrir un nouveau champ ou cultiver un plus ancien. Cette organisation formelle est sans doute la plus poussée chez les bambaras et les minyanka ou autres dogon, où le chef de village est doublé d'un conseil. N'entrent dans ce conseil que les chefs de famille qui sont alors dotés de titres honorifiques et hiérarchisés. Cette hiérarchie est fonction de l'âge des membres du conseil de village. Cependant, dans tous ces cas où l'organisation villageoise est minimale, on voit que le lignage, c'est-à-dire la parenté, l'emporte sur les relations de voisinage. Il en est ainsi lorsqu'il n'y a pas de village en tant que tel (habitat dispersé), ou lorsque le village est réduit à un seul lignage. Ce dernier cas est très fréquent en milieu sarakollé dans les contrées de l'Est du Soudan. Cette opposition, entre un modèle villageois et un modèle lignager, nous semble des plus fécondes. Les principes de l'allotissement sont identiques, à cette différence près que, dans un cas, l'opposition entre chef de village et chefs de lignage fait que les seconds demandent une autorisation au premier et que, dans l'autre, l'absence même de distinction entre ces deux types de chef rend sans objet une telle demande.

---

<sup>146</sup> Archives Nationale du Mali, 1D 45, Codification des coutumes indigènes, Journal du Cercle de Koutiala, 17 octobre 1908.



Il s'agit là des principes généraux de l'accès à la terre. Mais, dans tous les cas, le fonctionnement de ces principes dépend de la réserve de terres que le chef de terre pourra répartir. Ce problème, en vérité, n'a pu se poser eu égard aux vastes étendues de terres du Soudan et à la faible densité de la population. Les villages ont inscrit, pourrait-on dire, que chacun a "droit à la terre". Mais, contrairement à ce qui vaut pour la société française, le village soudanais a des terres vacantes à distribuer. Nous soulignons tantôt que cela serait le résultat de la faible densité démographique. Certes, nous n'avons pas les chiffres à notre disposition pour ce qui concerne la société française de cette époque afin de faire une comparaison. Seulement, ces considérations démographiques ne doivent pas faire oublier un fait sociologique majeur. En effet, les forêts et autres terres non cultivées sont, sauf exception, en propriété privée en Europe occidentale depuis la Rome antique. Elles n'ont pu l'être ici où la terre est "inappropriable", même par le "maître de terre". Elles sont donc libres d'accès, disponibles pour être allouées à ceux qui en ont besoin. Ainsi, « que les différents villages disposent d'une réserve de terres à distribuer, c'est le trait principal de leur organisation »<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> B. Ba, Pouvoirs, ressources et développement dans le Delta intérieur du Niger, Editions L'Harmattan 2008, p. 27.

## **B/ Autres prérogatives de maître de terre**

Il est le détenteur des pouvoirs supérieurs sur les terres dans les sociétés traditionnelles. Il correspond à une institution à la fois socio-politique et socio-religieuse. A l'origine, en liaison avec les conceptions religieuses animistes très prégnantes dans les sociétés traditionnelles, l'arrivée sur une terre inoccupée s'accompagne toujours d'un rituel de fondation. Il s'agit d'un pacte passé entre le défricheur et les puissances spirituelles qui résident sur la terre. Cette alliance passée par le premier occupant fait de lui l'ancêtre fondateur. Elle crée un lien indissoluble entre le défricheur, son groupe et la terre. Il s'agit là d'un lien d'affection.

Le chef de terre est généralement le descendant du premier occupant et, de ce fait, le garant du respect de l'alliance qui a été passée. Il est chargé des sacrifices périodiques nécessaires aux possesseurs mythiques du lieu et c'est de cette médiation qu'il tire son pouvoir sur la terre.

Il est l'autorité de référence en ce qui concerne toutes les affaires du terroir sous sa responsabilité, mais la terre ne lui appartient pas. Parmi ses pouvoirs principaux, il faut souligner notamment : le partage des terres entre les lignages constituant le groupe concerné, l'autorisation d'installation d'arrivants ultérieurs, la garantie des limites du terroir du groupe et le jugement des litiges fonciers. Cependant, la chefferie de terre n'est pas toujours associée à l'autochtonie et peut être requise par des moyens politiques, diplomatiques, voire par la conquête. La fonction de chef de terre peut aussi être déléguée. Dans tous les cas, Dareste et Appert précisent que le chef de terre n'est pas propriétaire. Pour eux, la propriété « n'est ni individuelle, ni aliénable mais c'est un droit peut-être plus fort encore, précisément parce qu'il s'impose aux individus et réside dans la collectivité qui ne disparaît jamais »<sup>148</sup>. Malgré toutes les prérogatives du chef de terre, il est important de souligner que la terre est collective dans sa possession et dans son appropriabilité.

Toutefois, les variantes sont nombreuses selon les sociétés, notamment à deux points de vue. Tout d'abord, il y a le niveau des unités sociales et géographiques où se situe la chefferie de terre. Ensuite, nous avons la fusion ou bien la dualité, des fonctions de chef politico-administratif et de chef de terre avec des situations variées au sein de différentes ethnies du Soudan précolonial. Dans le premier cas, de loin le plus fréquent, nous trouvons un village, ou bien un groupe de villages ayant une origine commune, parfois un royaume ancien. Dans le second cas, on observe le maintien fréquent d'un pouvoir de fait des chefs de terre, mais plus réduit dans les contrées dogon par exemple, notamment pour le règlement des litiges relatifs à la terre.

---

<sup>148</sup> Recueil de législation, doctrine et jurisprudence coloniales, Dareste et Appert, Mai 1908, p. 83.

Le droit à une redevance pour le chef de terre est de mise dans les contrées où le chef de terre est différent du chef de village. Plus haut, nous avons noté que ce dernier doit une redevance au chef de terre. Cette redevance est souvent payée en nature. Il s'agit là d'une obligation pour toute personne bénéficiant des faveurs du chef de terre. En effet, ladite redevance sert à honorer les esprits propriétaires de la terre. La récompense de ces esprits a toujours des incidences positives sur les récoltes futures.

En fait, au regard de ce qui précède, on peut, sans risque de se tromper, dire que le chef de terre est gardien du patrimoine foncier du village. En somme, vis-à-vis des membres de la communauté, il en est le détenteur précaire. Le chef de terre jouit d'un pouvoir d'administration général des biens fonciers collectifs. Il en est en même temps le conservateur. Cette position lui confère la qualité de trancher tous les litiges pouvant surgir de l'utilisation des sols, d'où la confusion souvent faite avec le droit de propriété dans les pays latins<sup>149</sup>.

Les principes ici développés valent-ils également pour le maître des pâturages ? Que vaut juridiquement l'institution de "Dioro" ou "Jowro" mise en place bien avant la Diina de Sékou Ahmadou et qui perdure dans le Mali d'aujourd'hui ?

### **III/ Les droits et devoirs du maître des pâturages (le Jowro ou Dioro)**

L'examen des droits et des devoirs du maître des pâturages nécessite que soient étudiés leur avènement (A), leurs prérogatives (B) et la fin de leur mission (C).

#### **A/ L'avènement du Jowro**

L'histoire est une dimension permanente qui permet d'interpréter l'ensemble des problèmes dans le Delta. Tous les schémas de référence relatifs au foncier renvoient à la Dina, empire théocratique fondé au 19<sup>e</sup> siècle par Hammadi Boubou, plus connu sous le nom de Ahmadou Sékou. C'est dire que l'époque pré-Dina n'est pas souvent prise en considération dans les études sur le régime des pâturages dans le pays. L'année 1821, au début de la Dina, a été un tournant dans la mise en place d'une organisation politique et administrative. Sékou Ahmadou a procédé à une nouvelle organisation en s'appuyant sur l'économie, elle-même basée essentiellement sur l'élevage, l'agriculture, le commerce et l'artisanat.

Les états généraux de la Dina, organisés en 1821 à Hamdallahi, ont jeté les bases d'une organisation étatique forte et d'un code de gestion des ressources naturelles favorables à la cohabitation entre les peuples du Delta. Les principes directeurs fondateurs de la Dina en 1821 peuvent être reconstitués sur la base des écrits de Hampaté Ba et Daget, de Bintou

---

<sup>149</sup> G. Kouassigan, Le droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 62.

Sanankoua, mais aussi sur celle des récits des marabouts, griots et autres traditionalistes du Macina<sup>150</sup>.

La coexistence ethnique est fondée sur la présence des trois systèmes de production que sont l'élevage, la pêche et l'agriculture. L'élevage est transhumant. Les zones exondées accueillent les troupeaux pendant l'hivernage et la période des hautes eaux. Le delta intérieur inondé assure la survie des hommes et des animaux pendant la saison sèche. La tenure foncière du delta, qui fait la singularité du pays, a été influencée par les différents occupants et les modes d'organisation qui les ont caractérisés. Il apparaît nettement que l'histoire et les processus politiques successifs ont marqué les coutumes et les traditions qui fondent le droit en la matière.

Les diverses réglementations sur les pâturages restent en principe intégralement respectées. Pourtant, en certains endroits, il y eut des idées nouvelles sur la propriété. Lorsqu'il s'agit de dresser une carte des pâturages, d'étudier leur importance ou de préciser le clan ou la famille dont ils dépendent, on se heurte souvent à un mutisme ou à un bavardage stérile. La coutume, le droit coranique, le droit de conquête et l'organisation imposée par la Dina, s'interpénètrent, s'opposent et s'efforcent à faire de la vérité une notion difficilement saisissable, sinon inaccessible. Ce n'est pas là le résultat d'une simple attitude. La propriété des bourgoutières et leur gestion sont particulièrement confuses. Mais avant la Dina, le problème se posait avec nettement moins d'acuité. Ce sont généralement les terres accordées par Sékou Ahmadou à ses serviteurs qui ont suscité le plus de difficultés. Avant lui ce sont les Ardos, premiers occupants, qui avaient tous les droits. Le respect de la répartition des terres a toujours été en vigueur bien avant l'avènement du pouvoir théocratique d'Ahmadou Sékou.

La gestion du terroir est l'affaire de multiples acteurs dont les statuts, les pouvoirs et les compétences sont fort variables. Cerner le rôle de chacun et l'étendue de son pouvoir constitue une démarche préliminaire à la prise en compte de multiples diversités.

L'unité familiale, à travers son chef, a un pouvoir de décision sur l'espace qu'elle cultive. Dans ce cas, le droit de culture donne aux membres de la famille le droit de pratiquer certains prélèvements sur les arbres (cueillette de fruits, feuilles pour usage condimentaire ou médicinal), mais sans plus. Dans tous les cas, ils disposent d'un pouvoir total sur la gestion de la récolte. Au sein de l'unité familiale en milieu peuhl, le pouvoir de décision est conditionné par les rapports de force qui prévalent et caractérisent l'unité de la cellule familiale. En règle générale, le "Baba" (père) bénéficie d'une marge de liberté très grande et d'un pouvoir patriarcal. En dehors des espaces qu'il a hérités, il ne bénéficie d'un pouvoir de décision que

---

<sup>150</sup> B. Ba, Pouvoirs, ressources et développement dans le Delta intérieur du Niger, Editions L'Harmattan 2008, p. 29.

lorsqu'il est consulté en tant que membre du conseil de village (quand il en fait partie). Dans ce contexte, ce n'est plus une décision individuelle qu'il énonce dans sa famille, mais une voix dans une décision collective prise au sein du conseil villageois.

La fonction de Jowro est une fonction héréditaire. Avant la Dina, elle appartenait à la famille du premier occupant ou du premier conquérant. Le Jowro est le plus âgé de la famille. A son décès, il est remplacé par son fils aîné. Cependant, dans d'autres familles, c'est plutôt le frère qui succédait à son aîné décédé. Dans tous les cas, il faut retenir que la fonction incombait à une famille. Il importe néanmoins de préciser qu'au même moment, différentes familles pouvaient remplir cette fonction. Seulement, il ne pouvait pas y avoir plus d'un Jowro pour un même pâturage. Aussi, puisqu'il y avait différents pâturages, un certain nombre de Jowro pouvait se retrouver dans un même "Kafo". Dans ce dernier cas, chaque Jowro gérait le bourgou de sa famille. Ce mode de gestion était accepté par tous et lui-même bénéficiait de la considération des bergers et des propriétaires de troupeaux.

### **B/ Les prérogatives du Jowro**

Le jowro détient une maîtrise exclusive sur l'ensemble des pâturages du leydi qu'il gère au nom de la communauté pastorale peule qu'il représente. La charge dont il hérite n'est pas transmise de façon héréditaire, car elle ne parvient pas à chacun des membres du lignage à tour de rôle. En effet, d'une part, elle circule entre les éléments masculins en évitant tous les segments lignagers qui ont une fille pour origine. Elle évolue entre les générations en ligne descendante, épuisant d'abord la génération des frères avant d'accéder à celle des enfants. Il arrive qu'elle revienne à un membre de la génération précédente lorsqu'elle suivait la lignée de l'aîné et que cette lignée s'est éteinte. Enfin, cette fonction n'échoit jamais au neveu utérin et circule parfois d'une façon exclusive entre quelques membres d'une lignée particulière.

Les tâches du Jowro, hier comme aujourd'hui, sont connues. Il a pour mission l'organisation du ou des pâturages dépendant de sa famille. Ainsi s'occupe-t-il des périodes d'entrée et de sortie des bourgoutières ainsi que de l'observation stricte des règles de préséance. Cette dernière règle ne devait jamais être bouleversée. Selon Hama Boubou Barry<sup>151</sup>, une seule fois à sa connaissance cette règle a été bouleversée. En effet, selon lui, à la veille de l'arrivée de Sékou Ahmadou à Macina, un propriétaire de troupeau du village de Dialloubé a voulu passé de la 9<sup>e</sup> place à la 3<sup>e</sup> place. Cela, d'après l'ancien chef de village, « s'est terminé dans le sang et le litige est resté pendant jusqu'à l'arrivée du blanc »<sup>152</sup>. Le Jowro reçoit en même temps, au nom et pour le compte de sa famille, la redevance d'accès au pâturage. Cette redevance revient en propre à sa famille qui, en contre partie, prend un certain nombre de dispositions

---

<sup>151</sup> Hama B. Barry, Notable peuhl du cercle de Macina, entretien en date du 14 mars 2009.

<sup>152</sup> Hama Boubou Barry, Notable peuhl du cercle de Macina, entretien en date du 14 mars 2009.

pour la facilité d'accès aux bourgoutières. Au nombre de ces dispositions, on peut sans risque d'erreur citer la réhabilitation des voies "publiques" qui permettent d'accéder facilement au pâturage. La redevance dont s'agit était en fait symbolique. Il s'agissait pour celui qui s'en acquittait de donner des cauris, un taurion ou tout autre bien pour manifester sa reconnaissance. A l'avènement de la Dina, cette redevance appelée le "tolo" a souvent servi au fonctionnement du pouvoir théocratique de Sékou Ahmadou et au paiement de l'impôt exigé par son régime. Mais là encore, il faut remarquer que tous ces actes étaient posés pour le compte de la famille du Jowro et non pour le village. Ce tolo, nous l'avons dit plus haut, peut être aussi perçu par une personne désignée par le Jowro. Malgré le long séjour que les troupeaux font à l'intérieur des terres, les Jowro n'utilisent pas souvent l'ensemble des bourgoutières qui constitue sa propriété. Les pâturages non utilisés peuvent, cependant, être traversés par les troupeaux étrangers. Ils suivent les mêmes chemins qui conduisent aux pâturages. Pour ce faire, il leur faut simplement l'autorisation du Jowro. Cette traversée se fait sans paiement de redevance. C'est là l'occasion pour nous de souligner le respect scrupuleux des servitudes de passage. Lorsque l'autorisation de passage est délivrée par le Jowro, les troupeaux ne peuvent séjourner dans le pâturage. Pour le respect de tels principes, le Jowro n'a nullement besoin d'être présent au moment du passage des troupeaux. Le non respect des prescriptions est sanctionné par l'interdiction des passages futurs. Aussi, pour ne pas causer de dommages à leur descendance, les propriétaires des troupeaux respectent scrupuleusement les prescriptions des Jowro. Pour Amadou Bolly, enseignant à la retraite et membre d'une famille de Jowro de Djénne, « les pâturages non utilisés restent en réserve pour les années de sécheresse. En cas de sécheresse, la famille du Jowro et ses alliés seront les premiers à en profiter. Le seul passage des animaux ne remet pas en question leur qualité »<sup>153</sup>.

Le Jowro ne peut disposer ni en partie ni en totalité du ou des pâturages de son clan ou de sa famille. Il ne peut, non plus, confier les affaires de son bourgou à un autre Jowro. Il faut enfin noter qu'aucune femme ne peut être Jowro.

L'organisation de l'espace est fondée sur une répartition des systèmes de production pastorale, agricole et halieutique. Le leydi est un territoire de parcours ou un domaine pastoral comprenant trois éléments : un groupe d'éleveurs dominants, leurs troupeaux et ceux de leurs alliés et un espace assujéti à certaines règles.

Du point de vue social, « le leydi est ouvert à l'ensemble des groupes en présence. Il se compose de villages de pasteurs détenteurs du pouvoir de gestion et assurant la maîtrise foncière de l'espace superposé entre plusieurs entités territoriales continues ou

---

<sup>153</sup> Amadou Bolly, Interview sur Radio Kayira du 14 novembre 2007, La vie des éleveurs dans la Région de Mopti.

discontinues »<sup>154</sup>. Ce sont le plus souvent des territoires de parcours avec des pistes de passage et « des gîtes d'étape »<sup>155</sup>.

Les règles de gestion des bourgoutières instituées par la Dina garantissent aux usagers réguliers de ces terrains des droits réciproques d'accès.

Pour les éleveurs étrangers, la possibilité d'exploiter les pâturages inondés est soumise au paiement d'une redevance symbolique. L'accès des troupeaux aux pâturages obéit à un ordre de préséance déterminé par le Jowro en concertation avec les membres du conseil de famille. Du fait de cette préséance, ce sont les familles de gestionnaires des bourgous et leurs alliés qui accèdent en priorité aux meilleurs pâturages.

Bien qu'elle soit fondée sur un système inégalitaire, la tenure foncière instaurée par la Dina a permis de créer des conditions de coexistence pacifique entre les groupes dont les systèmes de production étaient hétérogènes. Pour tous ces groupes, il s'agissait de la recherche de moyens de subsistance. Il s'agissait aussi de raffermir les liens affectifs entre, d'une part, éleveurs et animaux, d'autre part, cultivateurs et terres de culture. Cela a été rendu possible par la délimitation d'espaces affectés à des usages différents selon les périodes de l'année. Mais l'institution des règles d'accès aux biens collectifs ainsi que des mécanismes de contrôle et de régulation des systèmes en vigueur ont aussi facilité la coexistence pacifique des différents groupes. Cette forme de gestion et de contrôle est reconnue par les Jowro de tous les pâturages. Il s'agit là d'observer un certain équilibre dans la mise à disposition des biens fonciers collectifs. Ainsi, les animaux entrent dans les bourgoutières en décembre et y séjournent jusqu'en juin. A la même période, les rizières traditionnelles sont récoltées et les résidus servent plus tard à l'alimentation des bovins.

Les structures de la Dina, consensuelles et rigoureuses, ont subi de rudes assauts avec la substitution de la « gouvernance toucouleur à celle de l'empire peuhl »<sup>156</sup>.

Les conflits fonciers s'amplifièrent parce que la gestion des pâturages fut souvent dévoyée par ceux qui l'assuraient au temps de la Dina. Le principe de la coexistence des groupes de producteurs et même des systèmes de production fut battu en brèche par les appétits individuels au fur et à mesure que la colonisation devenait effective. Cela a entraîné des conséquences sur le maintien ou non de l'institution de Jowro

### **C/ La fin de la mission du Jowro**

---

<sup>154</sup> B. Ba, Pouvoirs, ressources et développement dans le Delta intérieur du Niger, la Sahélienne, L'Harmatan, 2008, p. 31.

<sup>155</sup> J. Gallais, in Pouvoirs, Ressources et développement dans le Delta intérieur du Niger, p. 21.

<sup>156</sup> R. Bourcart, Le Grand Conseil de l'Afrique occidentale française, Institut des Hautes Etudes de Dakar, Société des Journaux et publications du Centre, 1955, p.87.

Comme nous l'avons noté plus haut, la fonction de Jowro est en principe héréditaire. En conséquence, le plus souvent, elle prend fin par le décès du Jowro. La coutume n'a pas prévu la possibilité de destitution du Jowro. Le rappel à l'ordre du Jowro par sa famille est quand même prévu. Ce dernier, même en cas d'incapacité continue à remplir la fonction, demeure en place. Il est important de souligner que dans ce cas, le Jowro incapable travaille sous le contrôle et la direction de sa famille étendue. Il arrivait que le Jowro ne se rende même pas sur le leydi dont il est le Jowro. En effet, il n'est pas exclu que le Jowro vive loin de son leydi. En vérité, la mission de Jowro est une mission de contrôle et surtout de supervision du bourgou. Il s'y rend en général pour définir les règles d'accès au bourgou. Par contre, lorsqu'il y a une incapacité en amont, c'est-à-dire avant que l'incapable ne devienne Jowro, il peut en être dispensé. A ce moment, celui qui devait devenir Jowro après lui, est aussitôt désigné pour remplir la fonction. Celui-ci gère, au nom et pour le compte de la famille, le ou les leydi qui lui appartiennent. En même temps, en sa qualité de chef de quartier, il gère les biens du quartier et s'occupe des biens de sa case.

Il importe de conclure ici en mettant l'accent sur la distinction dans tous les cas entre propriété collective et propriété commune. La première expression implique que le droit appartient à la collectivité elle-même, prise comme unité, comme personne morale. La seconde, au contraire, implique une idée d'indivision entre une pluralité d'individus. L'une et l'autre, néanmoins, s'opposent à la propriété individuelle qui appartient à l'individu. Cependant, nous pensons qu'elles ne s'opposent pas nécessairement toujours à la propriété privée qui était ignorée avant l'arrivée du colonisateur. En effet, R. Gonnard a écrit que « la propriété familiale, par exemple, peut être collective tout en restant en même temps privée »<sup>157</sup>. De même, la propriété individuelle et la propriété privée sont deux termes nullement équivalents. La première est une forme de la propriété privée. En fait, c'est la propriété publique qui s'oppose à la propriété privée. Aussi, peut-on concevoir que la propriété existe bien avant la colonisation. Seulement, il ne fait aucun doute que cette propriété était d'ordre public puisque le titulaire du droit de propriété était la collectivité elle-même. Chacun des membres de la collectivité jouissait de son bien privé par le truchement des concessions privatives distribuées selon des normes dont le chef de terre veillait à ce qu'elles soient respectées. En conséquence, nous pensons qu'individualisme et collectivisme fonciers confrontent des conceptions qui, en réalité, ne s'opposent pas. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer la finalité des droits que les deux concepts recouvrent dans la société

---

<sup>157</sup> R. Gonnard, La propriété, LGDJ, 1943, p. 3.



traditionnelle du Mali <sup>158</sup>. Il faut ajouter que les droits fonciers traditionnels ne sont pas statiques. Ces droits évoluent comme la société elle-même, quelle que soit la nature de cette société, même si elle doit s'appeler plutôt communauté.

---

<sup>158</sup> A. Demaison, Le régime foncier coutumier des autochtones en Afrique occidentale française, Revue juridique et politique de l'Union française, n° 2, 1956.

### **Paragraphe III : La gestion des biens meubles**

Nous avons déjà évoqué la consistance des biens meubles sous le régime du droit coutumier. Ces biens meubles sont pour leurs propriétaires. Ces derniers disposent sur eux du droit de propriété le plus absolu. Ainsi leurs propriétaires ont l'usus, le fructus et l'abusus. Mais il est important de préciser que pour ce qui concerne la propriété mobilière collective, nul n'avait de droit de propriété au sens du code civil français. Ce droit appartenait à l'ensemble de la case, du quartier ou même du village. Du coup, les biens dont s'agit devenaient de fait inaliénables. Pour ce qui concerne les biens mobiliers privés, ils ont répondu aux mêmes conditions que les biens privés en France. En conséquence, il était loisible de leur appliquer les dispositions de l'article 544 du code civil métropolitain. Aussi, le propriétaire pouvait entre autres gérer lui-même ou confier la gestion à un autre. Seulement, il s'agissait de biens assez rares dont la gestion ne posait pas, fondamentalement, de problèmes. Même lorsque ces biens appartenaient à une femme ou à un mineur, la gestion véritable leur incombait. Le propriétaire disposait alors de toutes les prérogatives liées à sa qualité de propriétaire. Cependant, même dans l'exercice de son droit de propriété, il devait respect et considération aux autres membres de la cellule familiale<sup>159</sup>. Ces derniers, à tout moment, pouvaient solliciter les faveurs du propriétaire pour l'utilisation de ses biens. Dans des cas de ce genre, les principes du code napoléonien s'appliquaient malgré l'absence de règles prédéfinies. Ils pouvaient dans certains cas se comporter comme les véritables propriétaires. Il ne faut pas perdre de vue que c'est la coutume du milieu qui était applicable. Toutefois, la gestion de l'eau ne répondait pas à ces mêmes critères. L'analyse de la gestion de l'eau nécessite que l'on intègre la mentalité des indigènes. Cette mentalité par rapport à l'eau (qui est d'abord source de vie avant d'être un bien) était véritablement la même sur toute l'étendue du territoire. L'eau et les cours d'eau sont d'abord et avant tout la propriété de Faro.

---

<sup>159</sup> Dalla Diarra, ancien conseiller du village de Somadougou, Arrondissement de Baguinéda, cercle de Kati, Région de Koulikoro, entretien en date du 12 février 2009.

## **Section II : la gestion du dji (eau)**

Pour bien comprendre les conditions de gestion de l'eau au Soudan avant la colonisation, il convient d'aborder l'historique de la propriété hydraulique (paragraphe I) avant d'évoquer les droits et devoirs du dji tigi (paragraphe II).

## **Paragraphe I : Historique de la propriété hydraulique**

La compréhension du système juridique des eaux au Soudan passe par une analyse de l'origine de la formation des conceptions coutumières des indigènes en cette matière. Il s'agit de la propriété des eaux et des droits dont les indigènes se prévalent. Nombre de pratiques tribales divergent notamment en matière institutionnelle. Mais, pour ce qui concerne le régime des eaux, des pratiques presque uniformes existent un peu partout au Soudan précolonial. La terre est "la mère nourricière" dans la quasi-totalité des coutumes du Soudan français. En conséquence, « tout ce qu'elle produit ou supporte, donc les eaux, les arbres etc. ont une origine mythologique »<sup>160</sup>. Cette origine revêt d'un caractère sacré toutes les forces de la nature. Sur l'ensemble du territoire du Soudan, partout où passent les fleuves Sénégal et Niger, les lacs et rivières, il existe une "divinité créatrice et bienfaitrice de l'humanité". Cette divinité « engendre la pluie et donne naissance aux rivières et lacs sacrés »<sup>161</sup>, à tous les cours d'eau. Toutes les ethnies du Soudan, à peu de choses près, ont les mêmes croyances et des conceptions approchantes, sous réserve que les cycles mythologiques sont plus ou moins nombreux chez quelques unes. De là sont nées les obligations et les interdictions qui servent de fondement aux multiples pratiques devenues traditionnelles. Le ciel et la terre sont entourés « d'une foule de dieux qui dominent le sol et les eaux »<sup>162</sup>. La tradition orale et elle seule transmet les croyances à la postérité. L'individu a en permanence la hantise d'offenser la divinité, maîtresse de ce qu'il va toucher, d'où l'existence de rites auxquels on procède un peu partout avant toute entreprise humaine.

### **I/ Les génies des eaux**

Il est établi que « certaines idées préconçues des ethnologues, administrateurs ou juges, un manque regrettable d'informations valables sur les règles élémentaires du droit coutumier, une inclinaison naturelle à se référer à la raison écrite, c'est-à-dire à la loi romaine et aux codes métropolitains, en l'absence de renseignements précis sur les habitudes juridiques des indigènes, ont conduit les tribunaux de la France, puis du Sénégal à méconnaître durant plus d'un demi siècle les droits fonciers de nos ressortissants »<sup>163</sup>. Ainsi s'exprimait Henri Labouret, un des plus grands administrateurs des colonies. Les travaux de ce dernier resteront sur le droit et la sociologie un chef-d'œuvre de la période coloniale. Labouret s'est également référé à un des ouvrages de Delafosse qui évoquait la difficulté pour un Occidental de faire abstraction de sa propre culture dans l'appréhension de celle des autres. Il écrivait en

---

<sup>160</sup> C. Coulibaly, La question foncière au Mali, les Cahiers de Mande Bukari, Revue trimestrielle de l'Université du Mali, Le Cauri d'or, 2008, p. 9.

<sup>161</sup> C. Coulibaly, La question foncière au Mali, Les Cahiers du Mali, Revue trimestrielle de l'Université du Mali, Le Cauri d'or, p. 11,

<sup>162</sup> C. Coulibaly, La question foncière au Mali, Les Cahiers du Mali, Revue trimestrielle de l'Université du Mali, Le Cauri d'or, p. 11 et 12.

<sup>163</sup> H. Labouret, Colonisation, colonialisme et décolonisation, Paris, Larose, 1952, p. 23 et 24.

l'occurrence qu' « il n'est pas facile de faire suffisamment abstraction de sa propre mentalité lorsqu'on étudie celle des autres ..., et à vouloir dépeindre les noirs tels qu'ils sont, on risque de les représenter seulement comme on les voit, ce qui n'est pas toujours la même chose »<sup>164</sup>. En conséquence, il faut avoir assimilé les procédés de raisonnements spéciaux aux populations de ces contrées pour arriver à savoir ce qu'il y a au fond de leur esprit. Il est donc nécessaire de retracer l'historique de la formation de la mentalité des populations du Soudan constamment aux prises avec les divinités invisibles. Celles-ci ont souvent été incarnées dans le monde matériel. Plus haut nous avons vu que la terre est mère nourricière. Elle supporte entre autres les eaux qui, comme elle, ont une origine mythologique. En fait, nous visons ici les peuplades restées pures d'un point de vue de la tradition. Mais, il faut reconnaître que malgré l'islamisation d'un nombre important de ces populations, elles avaient avant la colonisation, en pratique, les mêmes croyances et des conceptions identiques. Néanmoins, les dénominations différaient. De là sont nées les obligations et les interdictions qui ont servi de fondement aux multiples pratiques traditionnelles. Ici, nous nous référons simplement à la tradition orale pour faire ressortir ce qui a existé à l'époque par rapport au régime des eaux.

## **II/ Le Faro en milieu Bambara**

Nous prenons ici Faro à titre d'exemple. Faro se nomme Momo en dogon et il s'agit de la même divinité aquatique qui porte diverses dénominations selon les dialectes. Au Mali précolonial, elle est la divinité d'eau douce la plus connue. Mais quelle est son origine et comment a-t-elle été conçue ?

### **A/ Origine de Faro**

Faro, en somme est « une sirène appartenant à la race blanche »<sup>165</sup>. Il a un corps mi-femme, mi-poisson. On peut d'ailleurs se demander de quel hasard procède cette identité de mythe antique et celui des noirs d'Afrique au Sud du Sahara. Faro, divinité des eaux, comme tous les mythes d'Afrique, « implique en principe une philosophie de l'Etre et de l'Univers qui s'est développé à partir du vide »<sup>166</sup>. Selon les conceptions religieuses bambaras, Faro fut une voix avant de se matérialiser dans un corps. Au titre de maître du verbe réorganisateur de l'Univers, il est figuré par une spirale (mounou). Il occupe constamment le point d'origine et est situé au centre des points cardinaux. Cette image est matérialisée par un couvre-chef de vannerie (yougou) à huit spires. La régularité des rayons du yougou symbolise l'ordre et le classement des êtres et des choses pour Faro. On pense que lorsque Faro fit descendre sur

---

<sup>164</sup> H. Labouret, Colonisation, colonialism et decolonization, Paris, Larose, 1952, p. 27.

<sup>165</sup> Dalla Diarra, ancien conseiller du chef de village de Somadougou, Arrondissement de Baguinéda, cercle de Kati, Région de Koulikoro, entretien en date du 12 février 2009.

<sup>166</sup> Dalla Diarra, ancien conseiller du chef de village de Somadougou, Arrondissement de Baguinéda, cercle de Kati, Région de Koulikoro, entretien du 12 février 2009.

terre les eaux ruisselantes, il se manifesta seulement par une voix. Il n'avait point de corps et comme il lui fallait une matière propice à son achèvement, il a attendu tranquillement dans les eaux de la mer<sup>167</sup>.

Un jour, le génie ailé Téliko, au corps d'albinos, voulut franchir le monde afin de le connaître et de le dominer. Faro en a été averti par le poisson chien (woulou diègè). Alors, il décida de s'emparer du corps de son ennemi pour compléter le sien. C'est alors que Téliko, qui est le génie de l'air, entreprenant son long périple, planait dans l'espace et observait ce qui se passait dans le monde (Dounia). Il descendit jusqu'à raser les flots de la mer, charmé par la voix du poisson chien qui remplissait bien sa mission. Néanmoins, Téliko s'aperçut du guet-apens, reprit de l'altitude, mais perdit subitement ses forces (barika) et son ombre (dia) et tomba dans la mer. Faro s'empara de son corps en vue de parachever son être physique. La coutume admet que la tête de Faro est comparable à celle d'une femme très claire (mousso djèman). Il a des yeux perçants et noirs, ses cheveux sont aussi noirs, lisses et longs. Les riverains prétendent l'avoir vu à plusieurs reprises, surtout en début et en fin d'hivernage. Pendant ces périodes, les chefs de villages riverains, sur recommandation des bozo, mettent en garde les populations des dangers qu'il peut y avoir à se trouver sur le chemin de Faro.

Avant cette métamorphose, une opinion assez répandue croit que Faro, béni par l'esprit des cieux (Pemba), fut lancé sous forme d'eau tombant par gouttes sur la terre pour ensuite ruisseler. Dans ce ruissellement à travers les mottes de terre, il se rendit compte que la terre, œuvre de Pemba, n'avait pas été achevée et il emplit d'eau les vides. D'après Oumarou Timbota<sup>168</sup>, ceci se trouve à l'origine des sources souterraines. Une nature verdoyante se développa aussitôt sur toute la terre. A un moment donné, de fines gouttelettes formèrent un filet d'eau, qui devint une source d'où naquit un cours d'eau. Ce cours d'eau fut dirigé par un poisson appelé "kokoni". Un second poisson prit Faro sur le dos ainsi que ses deux enfants (deux jumelles). Le flot les entraîna dans leur demeure aquatique d'eau douce où ils subsistent encore. L'une des jumelles accoucha de deux jumeaux et de l'un de ces derniers naquirent les bozo, population de pêcheurs riveraine du Niger. Nous verrons que cette dernière tire argument de cette origine divine et aquatique pour prétendre à certains droits exclusifs sur les eaux qui bordent sa région. On l'étudiera au point de vue de sa réticence devant une législation limitative de ses droits ancestraux. En effet, jusqu'à une date relativement récente, les bozo se considérèrent comme les titulaires indiscutables de tous les droits sur les eaux du Djoliba et du Bani. Ils soutiennent qu'ils sont les plus anciens de tous les mandings sur les terres nigériennes par leur origine "faroenne". Ils ajoutent être les seuls à pouvoir vivre et

---

<sup>167</sup> G. Dieterlen, *Essai sur la Religion Bambara*, Edition de l'Université de Bruxelles, 1996, p. 18 à 22.

<sup>168</sup> Notable Bozo de la région de Mopti, entretien en date du 12 septembre 2009 à Bamako.



converser avec faro. Tout le long du Niger, de Bamako à Gao, le bozo est considéré comme maître de l'eau. Aujourd'hui encore, chaque fois qu'il y a disparition dans le fleuve ou noyade, on informe les bozo avant même de faire appel aux pompiers.

Bien entendu, ces croyances comportent des variantes en fonction des régions et les versions diffèrent souvent. En tout état de cause, le bénéficiaire de ces avantages mystiques est toujours soumis à des interdits qu'il ne doit transgresser sous aucun prétexte.

Nous sommes d'avis que cette représentation de la divinité relève de la légende. Lorsque l'on procède aux obligations rituelles préalables et nécessaires pour se concilier les puissances surnaturelles, les pêcheurs se livrent sans inquiétude à la pêche. Les exemples peuvent être multipliés, car même les puits font l'objet de certains rites. Puisqu'un génie hante les eaux, il occupe toujours une grande place dans la vie religieuse des riverains.

Les génies sont nombreux et souvent leur organisation est complexe. Ils sont hiérarchisés, par exemple, faro a ses auxiliaires. Le monde terrestre comme le monde des eaux est peuplé de divinités qui font de la vie du Soudanais une vie religieuse, intense, animiste.

### **B/ La conception mythique du droit coutumier**

Il est donc aisé de saisir la répugnance de tout esprit de propriété sur les eaux. Un droit de propriété ne peut être reconnu sur une telle matière. Au regard des indigènes, cette impossibilité d'appropriation privative est absolue et universelle. Nombre d'auteurs ont soutenu que l'Africain en général ignore la propriété foncière individualiste. En réalité, on peut soutenir que les populations de toutes les ethnies se refusent une qualité divine. Il ne s'agit donc pas d'ignorance, mais de refus. Le respect de ces conceptions nécessite la croyance à l'impossibilité d'appropriation des eaux par un individu. Il n'est pas important qu'il soit roi ou empereur, fama ou damel. Il suffit qu'il soit un mortel pour ne pas pouvoir être propriétaire au sens occidental du terme. Mais qu'y a-t-il à la base de cette conception mythique ?

Avant la colonisation et même après, nos populations ont pensé qu'un génie hante chaque cours d'eau, chaque mare ou puits, chaque calebasse ou canari d'eau etc. Ce génie est le "maître de l'eau". Il prend des formes multiples. Il est la tête d'un torrent temporaire, il peut être "le bouillonnement et le gonflement des courants". Ici, on le reconnaît même dans la vapeur qui s'élève au-dessus des mares. Un ruisseau qui s'assèche est signe de sa colère. Une légende accrédite l'idée que le cuivre est le métal propre à la confection des autels (Bolis). Le cuivre confère à ces derniers force et stabilité simplement parce qu'« il a été découvert au fond d'une mare tarie par rupture d'interdit »<sup>169</sup>. En outre, l'explication d'un phénomène

---

<sup>169</sup> Amadou Tolo, Secrétaire d'administration à la retraite, ancien chef d'arrondissement central de Macina, entretien en date du 17 avril 2009 à Ségou.

naturel (maladie, mort ou même tempête) est une explication d'ordre surnaturel. On voit dans l'inondation, par exemple, le débordement d'une rivière, l'expression de la colère du génie.

### **C/ Le mythe des couleurs**

Il arrive que les rivières, ou en tout cas leurs eaux, aient des couleurs. Ce phénomène est très fréquent au Soudan eu égard à l'argile et à la latérite qui se trouvent un peu partout. Les cours d'eau ont souvent un aspect spécial. Ils ont une teinte rougeâtre ou blanchâtre. C'est le cas par exemple du Baoulé (Ba= fleuve et oulé= rouge), du Bakoy (Ba=fleuve et koy= blanc) et le Bafing (Ba= fleuve et fing=noire). L'explication qui en a été donnée est d'ordre mystique. Ainsi une guerre entre souverains, aux sources du Baoulé, fut si meurtrière et si sanglante que les eaux s'en trouvèrent teintées pour longtemps. On note aussi que les eaux du bakoy et du baoulé ne se mélangent pas lorsque les deux cours d'eau se rencontrent à Bafoulabe (cercle du mali signifiant "deux fleuves") pour former le fleuve Sénégal. Mais aussi, on soutient que même contenues dans un même récipient, ces deux eaux ne font pas une parfaite mixture, elles tendront toujours à se séparer comme l'eau et l'huile.

L'ensemble de ces phénomènes psychologiques est lié à ce système de croyance appelé superstition. L'importance donnée aux eaux est due essentiellement au fait que l'eau est l'objet de croyances très variées. Il suffit que la source soit sacrée pour que les eaux aient des propriétés magiques. Pour l'indigène du Soudan, « l'eau circule sur la terre comme le sang dans le corps humain »<sup>170</sup>. En tout cas, le génie de l'eau, "faro" séjourne dans chaque mare, chaque rivière, chaque source. Il est jusque dans laalebasse d'eau potable. Cette vertu jette l'interdit sur la vente ou l'achat de l'eau, voire sur le refus d'en donner à qui a soif. L'offre d'une écuelle d'eau est d'ailleurs devenue au fil du temps le symbole de l'hospitalité. Ce geste, consistant à offrir de l'eau à tout voyageur, est de nos jours une forme de politesse à la portée des plus déshérités. C'est une tradition qui trouve ses origines historiques dans les conceptions religieuses d'une certaine époque. De là, on perçoit l'inaliénabilité des eaux et l'insusceptibilité d'appropriation exclusive. On ne conçoit pas par exemple l'appropriation exclusive de l'air. Aussi, seul l'usage collectif est conforme à la règle respectueuse de la divinité. Cette dernière seule est habilitée à autoriser ou à interdire l'usage qui en est, ou qui en sera fait. Elle règlemente par des manifestations phénoménales et mystérieuses le droit de chacun et de tous. C'est ainsi qu'un cérémonial précède toujours l'utilisation. La complexité

---

<sup>170</sup> Amadou Tolo, Secrétaire d'administration à la retraite, ancien chef d'arrondissement central de Macina, entretien en date du 17 avril 2009 à Ségou.

de ces manifestations donne à la religion animiste le caractère d'une religion essentiellement païenne pour le catholique de la Métropole<sup>171</sup>.

### **III/ Le rituel**

Un simple besoin de fantaisie ne suffit pas à expliquer les légendes parce que tout ce que nous avons dit jusque là, par rapport aux cours d'eau et à l'eau tout court, est de ce domaine. Il s'agit en réalité de l'expression profonde de la mentalité de ces peuplades. La boisson et le bain sont les formes principales que revêtent les gestes rituels. En effet, « l'eau est bue pour s'assimiler les forces mystiques du liquide bénéfique ; on s'en lave le corps en signe de purification ou en vue de se transfuser les propriétés thérapeutiques des eaux »<sup>172</sup>.

Chez les dogons, préalablement à toute opération de culture ou de capture de poisson, le prêtre immole, au cours de ses invocations, un animal dont le sang est offert à Faro. L'autel reçoit ainsi un double apport de force : la force de l'animal et celle du génie de l'eau attiré par le sang de l'animal. La pierre de l'autel ainsi revigorée charge le ciel d'épais nuages noirs d'où sortira une abondante pluie<sup>173</sup>.

Chez les bozo du bord du fleuve Niger, le culte du génie des eaux est fondamental. On demande annuellement la pluie à Faro, « maître de l'eau fécondante ». En présence d'une foule nombreuse, le patriarche bozo égorge un bœuf et un coq à plumes blanches. Il invoque en même temps la divinité du fleuve en ces termes : « notre ancêtre, nous sommes venus te prier de faire pleuvoir et de donner vite à notre pays l'eau nécessaire »<sup>174</sup>.

En effet, « le droit de disposer d'un tel bien se trouve paralysé par la conception que nul ne saurait aliéner un bien de cette nature »<sup>175</sup>. Cependant, ce droit est plus qu'un usufruit parce que la nue-propriété ne fait pas l'objet d'une propriété distincte appartenant à un autre individu. C'est un interdit d'aliéner l'objet de la propriété, qui est inaliénable à cause du caractère religieux de l'objet ou du bien. L'inaliénabilité n'est pas de mise en vertu du caractère de domanialité publique au sens occidental. Par exemple, un puits foré par un particulier à ses seuls frais est théoriquement sa propriété. Il peut s'en réserver l'usage exclusif. Mais en pratique, il n'en va pas ainsi pour des raisons d'ordre humain et en vertu de la conception selon laquelle l'eau ne saurait faire l'objet de transaction. Les membres de la

---

<sup>171</sup> Tignougou Sanogo, Le régime juridique de l'eau au Mali, Thèse Université d'Aix en Provence III, 1986, p.34.

<sup>172</sup> Abdrahamana Baba Kounta, Marabout à Ségou, entretien en date du 17 mai 2010 à Bamako.

<sup>173</sup> Abdrahamane Baba Kounta, Marabout à Ségou, entretien en date du 17 mai 2010 à Bamako.

<sup>174</sup> Ogo Tembely, chef de village de Sié, Cercle de Bankass, Région de Mopti, entretien en date du 30 avril 2010 à Bamako.

<sup>175</sup> Ogo Tembely, chef de village de Sié, Cercle de Bankass, Région de Mopti, entretien en date du 30 avril 2010 à Bamako.

communauté villageoise pourront puiser l'eau de ce puits pour leurs besoins. Il faut quand même noter que le caractère individualiste du puits peut avoir l'occasion de se manifester lors d'un abus d'usage ou d'un dommage causé. Par ailleurs, la coutume veut souvent que l'utilisateur obtienne l'autorisation préalable du 'propriétaire' du puits ou d'une portion de rive du fleuve ou de mare. L'usage, en fait, ne constitue pas une servitude, mais une tolérance. Par contre, d'autres traditions excluent toute autorisation, soit que l'esprit de solidarité soit plus fort, soit que l'impossibilité de priver son prochain d'éléments naturels soit déterminante. Partout au Soudan, avant la colonisation, un certain esprit d'acceptation et de partage a prévalu. Aussi 'Dougoukolo tigi' et 'Dji tigi' ont tous joué leur partition en vue d'une meilleure cohabitation des populations. On se réfère à l'un ou à l'autre en fonction des besoins, du moment, des membres de la communauté villageoise.

## **Paragraphe II : Les droits et devoirs du dji tgui (propriétaire de l'eau)**

Nous évoquerons sommairement le régime du fleuve Sénégal en ce qu'il traverse une partie du territoire du Mali. Ce fleuve collecte à partir de Bafoulabe les eaux que la saison des pluies, d'avril à octobre, fait ruisseler sur les pentes du Fouta-Djalou et des collines du Manding. Elles lui sont apportées par de nombreuses rivières dont les principales sont le Bafing, le Bakoy et le Baoulé. Après avoir franchi tous les obstacles qu'il rencontre, le fleuve s'étale en larges inondations sur les deux rives. C'est ainsi qu'« il s'égare en de tortueux méandres, se perd dans un nombre infini de mares, d'étangs et de lacs »<sup>176</sup>. Plus loin, dans la région comprise entre "Matam" et "Kayes-Ndi", se multiplient les dérives dont l'ensemble entoure de ses canaux la célèbre île de "Morphil". Toute cette zone sénégalaise ainsi recouverte constitue ce qu'on appelle les terres inondées du Fouta toro, endroit comparable au Moyen Niger. Ce phénomène a une grande influence sur les crues. Il est utile d'ajouter que les populations qui se sont agglomérées dans cette zone fertile ont de bonne heure mesuré leurs avantages. Elles s'y sont implantées en tant que premières occupantes et ont adapté leurs méthodes de cultures aux conditions locales, ensemençant les unes après les autres les cuvettes abandonnées par les crues. Cette pratique a stabilisé les populations venues profiter des avantages du fleuve. Certaines de ces populations, au départ nomades, se sont sédentarisées pour finalement se considérer comme propriétaires des terres qu'elles occupaient.

Aux yeux des indigènes, la terre inondée est d'une grande importance. Le Bozo du Niger attache donc une grande valeur à son delta nigérien. Mais la terre exondée a aussi son importance. Les éleveurs de la région de Mopti comparent les zones inondées et exondées à un oiseau, le corps ne pouvant pas aller sans les ailes. Etablis sur le Niger, particulièrement dans les cercles de Ségou, Mopti, Macina, le Bozo vit exclusivement de pêche. Comme nous l'avons vu, il se considère comme descendant de féro et par conséquent le plus ancien des rives du Niger. Sans doute s'agit-il là d'une exagération quand ils se prétendent plus anciens que tous les autres Soudanais. Il n'en reste pas moins qu'ils figurent sur la liste de ceux qui, les premiers, mirent les pieds sur les abords du fleuve. Tous leurs voisins les considèrent comme "les maîtres de l'eau" incontestables. Cela résulte beaucoup plus de leur origine "fero" que de leurs droits de premiers occupants. La pêche est leur unique activité et c'est une spécialisation qui a fait d'eux une caste, la caste Bozo. Les bozos se reconnaissent tous les droits sur les eaux et sur les terres riveraines par eux occupées à l'exception du droit d'aliénation. D'après M. Ortolli<sup>177</sup>, la raison est difficile à donner, car, conçoit-il, les Bozo

---

<sup>176</sup> Archives Nationales du Mali, Fonds Ancien 2A, monographie du cercle de Bafoulabé, note de Berry.

<sup>177</sup> Ortolli, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 97.

eux- mêmes l'ignorent. Toutefois, il semble qu'il ne faut pas perdre de vue le caractère religieux de cette mentalité. Celle-ci se trouve dans la hantise constante de susciter le courroux des puissances surnaturelles halieutiques, de totem ou des âmes des ancêtres. Cette mythologie se trouve certainement à la base même de leur mode de vie. M. Ortoli a d'ailleurs dû le soupçonner lorsqu'il écrit : « les Bozos sont les premiers occupants du Niger et de ses affluents, en vertu de ce droit, ils en ont l'usufruit (la pêche) et l'usage (la navigation), mais non la propriété »<sup>178</sup>. L'explication en est que les cours d'eau étant des divinités, elles ne sont pas susceptibles d'appropriation au sens romain du terme. La propriété des eaux est reconnue à Faro et les Bozos se reconnaissent descendants de celui-ci. D'autre part, l'organisation sociale admet, nous l'avons détaillé plus haut, au sommet de la hiérarchie un chef de village, Dougoutigui, et un maître des eaux, Djitigui. C'est ainsi qu'assez souvent en milieu Bozo, le même personnage cumule les deux fonctions. Lorsqu'il y a dissociation, le Dougoutigui peut être un Bambara ou un membre d'une quelconque autre ethnie, mais le Djitigui est toujours un Bozo. Quoiqu'il en soit, le Dji tiguï, personnage religieux, n'a de compte à rendre à personne. La divinité aquatique exerce, seule, un ascendant sur lui. Aussi le Dji tiguï est-il le seul, tout au moins le premier, à être consulté en matière d'autorisation de pêche. Son accord ou son refus est fonction de la volonté de Faro, avec qui il est toujours en contact. Le Dji tiguï procède à une consultation mystique auprès de Faro. Ainsi, selon certains signes qu'il est le seul à comprendre, il accorde, ajourne ou refuse l'autorisation de pêche. Il est le dépositaire des pouvoirs de la population Bozo sur les eaux du fleuve, des rivières, des lacs, des mares et des étangs. Ces pouvoirs ne s'analysent pas cependant en un droit exclusif et illimité. Toute la population peut jouir des possibilités qu'offrent les eaux, à condition de remplir les formalités prescrites. Autrement dit, il faut, nécessairement, passer par l'organe du Djitigui compétent, qui a la haute main sur la question. Les Bozo, pas plus que d'autres, ne peuvent aliéner une portion du fleuve. Il s'agit donc d'un droit qui comporte tous les attributs de la propriété sauf l'abus. Certains ont pu parler d'ailleurs de "droits possessifs". Mais, nous ne sommes pas d'avis qu'en la matière, on puisse donner une explication à l'aide de néologisme. D'une part, la subtilité qui différencie le droit possessif de la possession n'est pas faite pour jeter une lumière sur la complexité de ce droit. D'autre part, ce dernier ne présente pas le caractère de précarité, mais se caractérise plutôt par son caractère de perpétuité. Nous sommes à même de dire au regard de ces développements que le droit dont il est question ici n'est pas un droit ordinaire de propriété sur les eaux. C'est en vérité un droit de propriété mystique insaisissable

---

<sup>178</sup> Ortoli, Coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II, Soudan, Paris, Larose Editeurs, 1939, p. 99.

et inaliénable. La nature de ce droit oblige le dji tigi à se mettre personnellement et en permanence à la disposition du village et même du ‘‘Kafo’’.

## **I/ Les devoirs du Dji tigi et /ou du Ba tigi**

### **A/ La nécessité de l’alliance**

Tout nouvel arrivant dans le ‘‘Somonso’’ (quartier des pêcheurs) doit faire ‘‘alliance’’ avec ce qu’on nomme en français ‘‘le maître de l’eau’’, souvent appelé aussi le ‘‘ba tigi’’ (maître du fleuve). Ce dernier est celui qui est le plus proche de l’ancêtre fondateur de la communauté des pêcheurs. En l’absence d’alliance avec le Dji tigi, il n’est pas possible de pêcher. La pêche ne devient possible pour celui qui n’a pas fait l’alliance que lorsqu’il est employé par quelqu’un. Là aussi, il faut bien que l’employeur ait fait alliance avec le maître de l’eau. Tout contrevenant s’expose à des sanctions du génie de l’eau. Le Dji tigi n’ayant aucune alliance avec les génies de la terre, il passe lui aussi par le chef de terre (Dougoukolo tigi) pour avoir des droits sur la terre. Au nombre de ces droits figure celui de construire une maison ou de cultiver quelques lopins de terre ferme. En qualité d’intermédiaire, le chef de terre est seul habilité à autoriser tout usage de la terre (construction, culture, semailles, récoltes etc.). C’est pourquoi, dans de nombreuses sociétés (malinkés, bambara et même dogon), il est celui qui, chaque année, doit débiter ces travaux, nul ne pouvant les exécuter avant lui ou sans son autorisation. Le même principe s’applique au maître de l’eau. Nous avons souligné plus haut les contacts entre les génies de l’eau et le Dji tigi. Les somonso et bozo disent que Faro vient rendre visite au ‘‘ba tigi’’ deux fois par semaine pour s’entretenir avec lui des affaires de la communauté. Ils ajoutent qu’un maître du fleuve peut faire appel à Faro pour obtenir un conseil ou la solution d’un problème collectif. Mais il ne peut l’appeler pour son problème personnel. De plus, ‘‘Faro’’ vient tenir compagnie à tous ceux qui surveillent le fleuve la nuit en période d’interdiction des pêches. Donc, pour les communautés somonso et bozo, il y a un contact entre le ‘‘maître du fleuve’’ humain et le ‘‘maître du fleuve’’ supra humain. Il peut aussi y avoir contact entre une personne quelconque et le génie de l’eau. En effet, « les personnes que Faro reconnaît comme sages peuvent le voir, converser avec lui et acquérir des connaissances relatives au fleuve ou à ses hôtes »<sup>179</sup>. Dans son rôle de justicier, Faro n’apparaît pas sous sa forme véritable, mais sous celle d’un être humain normal, le plus souvent une vieille femme. Si les contacts avec le ‘‘maître du fleuve’’ se font souvent en plein jour, c’est la nuit, à l’aube ou au crépuscule qu’ont lieu les contacts avec les autres personnes.

### **B/L’obligation de sacrifice**

---

<sup>179</sup> Sidi Guomane, membre de l’association des Bozo du Mali (ABM), entretien du 2 mai 2009 à Bandiagara.



Deux fois par semaine, le ‘‘ba tigi’’ doit faire une offrande à Faro. En fait, comme le signifie littéralement l’expression bambara qui la désigne ‘‘Dji son’’, il doit s’accorder avec l’eau. Oumarou Timbota note au passage que « ces offrandes consistent en une bouillie de farine de mil crue délayée dans l’eau et du lait frais, préparée par le sacrificateur lui-même et versée dans le fleuve par une de ses proches parentes, vierge et impubère »<sup>180</sup>.

En dehors de ces offrandes, le Dji tigi fait chaque année un autre sacrifice. Ce sacrifice annuel a lieu aux plus basses eaux. Autrefois, « on égorgeait un albinos »<sup>181</sup>. Par la suite, Faro s’est contenté d’un bélier ou d’un poulet de couleur blanche. Par ce geste, il s’agissait pour le maître de l’eau d’être en accord avec la symbolique du génie de l’eau. Cet acte est dit ‘‘sarakati’’ (‘‘sadaqa’’ en arabe). Mais avant l’islamisation, le terme employé était ‘‘buo’’, qui signifie sacrifice en dialecte bozo<sup>182</sup>.

Le ‘‘ba tigi’’ joue le rôle d’intermédiaire entre la communauté somono ou bozo et le génie de l’eau et vice versa. Il régleme les pêches, il accorde les droits de passage sur les eaux et organise chaque année une grande pêche collective, ouverte à tous les pêcheurs qui le désirent. Par ailleurs, sous les dominations bambaras et toucouleurs, il avait la charge de l’exécution des tâches collectives demandées aux somono par le pouvoir ‘‘politique’’ (le Kafo ou Diamana, selon les cas). Le ‘‘maître du fleuve’’ approvisionne en poissons les hôtes de marque. Il est aussi intermédiaire entre sa communauté et l’administration villageoise. Il reçoit une redevance des étrangers qui veulent pêcher ou faire du transport sur un territoire aquatique. De même, une fois par an, une tribu dogon a l’autorisation de pêcher dans le lac sacré d’Antago. Cela donne lieu à un spectacle impressionnant. En effet, tout au long de l’année, il est interdit de pêcher dans ce lac. Cependant, l’interdiction est levée une fois par an avant la saison des pluies, à l’occasion d’un jour de pêche qu’aucun homme de la contrée ne souhaite manquer. C’est ainsi que chaque année, des centaines de personnes se réunissent autour du lac, et entre deux cents et trois cents hommes se précipitent à l’eau, panier à la main. Mais avant, le signal est donné par le chef, non pas du village du lac, mais bozo. A cette occasion, le fait d’attraper un poisson dans le lac sacré est synonyme de chance pour l’année à venir. Les hommes n’hésitent pas à conserver dans leur bouche le poisson attrapé afin de ne pas le relâcher. Il est important de noter que ne pas attraper de poissons à cette occasion est synonyme non pas de malheur pour l’année, mais de malchance. C’est pourquoi, en quelques minutes, le lac, qui n’est déjà pas grand, est complètement vidé de poissons. Il est par ailleurs

---

<sup>180</sup> Oumarou Tapo, Maître coranique, notable somono de Bamako, entretien du 14 avril 2008.

<sup>181</sup> Oumarou Tapo, Maître coranique, notable somono de Bamako, entretien du 14 avril 2008.

<sup>182</sup> Allaye Bah, Administrateur civil à la retraite, ancien commandant du cercle de Djénné, entretien en date du 7 avril 2010 à Djénné, Région de Mopti.

important de noter que quelque temps après cette opération, le lac s'assèche totalement jusqu'à permettre à la population de le traverser sans avoir d'eau aux pieds. Aussi, l'opération dont s'agit peut sembler mauvaise, mais si elle n'est pas menée à cette époque, les poissons mourront purement et simplement faute d'eau dans le lac. C'est ce qui explique cette pêche massive et annuelle qui constitue en même temps le sacrifice de l'année pour une abondante récolte.

## **II/ La gestion proprement dite du Dji tiguï**

Nous ferons référence, dans l'examen de la gestion proprement dite de l'eau des cours d'eau par le Dji tiguï, au droit de pêche. La pêche, en effet, constitue l'activité principale des ethnies bozo et somono. Ces deux ethnies vivent en majorité aux abords des cours d'eau et souvent même dans une partie de leur lit, comme c'est le cas des Lébous du Sénégal<sup>183</sup>. Considérés comme les enfants de l'eau, ils se sont librement, et avec l'accord tacite de leurs voisins, accordés des droits naturels sur les cours d'eau aux environs desquels ils vivent.

Par rapport à ces droits, deux questions pourraient être posées. D'une part, le droit de pêche peut-il être contesté à un individu dans un pays où la notion de propriété exclusive n'existe pas ? D'autre part, pour qu'il y ait un droit de pêche, ne faudrait-il pas l'existence d'un droit éminent qui émane d'un ordonnancement juridique et d'une autorité investie légalement pour l'octroi de ce droit ? Une dernière question, en effet, pourrait avoir trait à la mise en œuvre d'un tel ordonnancement juridique coutumier.

Pour répondre à ces questions, nous ne reviendrons pas à la mystique du droit de propriété. Nous nous bornerons au simple droit de jouissance. La pêche, la navigation et l'irrigation constituent l'essentiel de cette jouissance au Soudan avant l'arrivée du colonisateur. Ce droit de pêche nous conduit à une certaine subdivision. En somme, nous traiterons des caractéristiques du droit de pêche. Mais nous analyserons aussi l'éventualité d'une autorité compétente pour octroyer le droit de pêche dans les eaux où une autorité est nécessaire selon la coutume, ainsi que la sanction coutumière répressive du délit de pêche.

### **1/ Le droit de pêche en règle coutumière**

Au regard de la coutume, ce droit n'existe pas pour tous les habitants. De même que quiconque n'est pas forgeron, n'importe qui n'est pas pêcheur au Soudan. Le forgeron l'est de caste, peu importe qu'il exerce ou non le métier. Il l'est héréditairement et dans ses veines circule un sang de forgeron. De la même manière, « on est griot à vie, musicien il est né, musicien il mourra, peu importe qu'il soit dénué de tout sens de son art, il n'en restera pas moins un diéli »<sup>184</sup>. Il en est de même pour le Bozo. Toutes ces castes sont hermétiques. La

---

<sup>183</sup> Ethnie du Sénégal qui correspond aux bozo et somono du Mali.

<sup>184</sup> Ousmane Soumano, chef des griots du Mali, entretien en date du 17 juin 2010.

caste des Bozo, au fil du temps, est devenue une race à part entière. Tous ne se consacrent plus à la vie de pêche, mieux ils ne logent plus forcément aux environs des cours d'eau. Mais ils demeurent dans la pensée collective les "enfants de l'eau", les héritiers de "Faro".

Les castes des Bozo, des somonos au Soudan et celle des "Lébou" au Sénégal, sont nanties du privilège de la pêche. Toutes se prévalent souvent de leur droit exclusif de pêcher dans certaines eaux, notamment dans celles dont elles sont riveraines. Tout étranger à la caste des Bozo ne peut se livrer à la pêche dans "leurs eaux" que par une autorisation formelle. Cette autorisation présente les caractères de précarité et de simple tolérance. Le droit de pêche pour les castes pêcheuses est un droit acquis et transmis héréditairement. Il est un droit de jouissance perpétuel sur les eaux de leur circonscription et sur le sol occupé le long des cours d'eau. Cette caste professionnelle est spécialisée dans la technique de la pêche qui, pour elle, constitue une industrie dont elle a le monopole. Des siècles de pratique ont consacré leurs privilèges, devenus inviolables. Leurs traditions ont été reconnues. Elles sont si solidement enracinées qu'elles constituent un handicap aux autorités villageoises dans l'exercice de leur pouvoir global. Les bozo se sont organisés en une communauté fortement organisée du point de vue politique, administratif, économique et social. Devant l'importance grandissante de son industrie de pêche, le Bozo s'est peu à peu défait de toute autre activité pour se consacrer aux eaux du Niger. Il exerce son activité également sur les eaux voisines du Niger, notamment sur le Bani, son affluent. Il est avec le Somono, le détenteur, par un consentement tacite et unanime, du monopole de la pêche dans le Moyen Niger.

Les Somonos, pour ce qui les concerne, constituent une caste du groupe Mandingue. Leurs coutumes ne diffèrent pas fondamentalement de celles des autres Mandingues. La langue bambara est celle qui est aussi parlée par eux avec un accent qui en fait un patois. Alors que les Bozo sont, selon leur système juridique traditionnel, les premiers occupants des terres nigériennes, les Somono, quant à eux, ne sont considérés que comme une main-d'œuvre servile. Néanmoins ils ont, avec le temps, acquis droit de cité Bozo. Cette remarque a son importance, car c'est de ce droit de premier occupant que découleront toutes les prérogatives. D'autre part, la pêche de façon générale n'est pas une caractéristique du Somono, il n'a été pêcheur que par la contrainte du maître Bozo.

Mais comment ces communautés elles-mêmes apprécient-elles la valeur juridique de leurs droits ? Ces droits constituent-ils un privilège des Bozo en vertu de leur statut de premiers occupants ? Leur ancêtre, qui fut le premier à s'installer sur le Niger, entra jadis en contact avec le "Dieu-fleuve". Toutes les autres divinités des eaux l'ont accepté pour finalement l'investir du droit personnel de jouir du cours d'eau pour la pêche et la navigation. L'ancêtre,

ainsi investi, devint le “Dji-tigui” ou maître de l’eau au même titre que le “Dougou-tigui” des agriculteurs est le maître de la terre (maître après Dieu dirions-nous).

Certaines divergences, relatives à la gestion des cours d’eau, sont à l’origine de la multiplication des agglomérations villageoises le long des cours d’eau, avec chacune leur « Dji-tigui ». De cet état de fait naissent sans conteste des conflits d’influence. Des accords et ententes interviendront entre les Dji-tigui, comme d’ailleurs cela s’est souvent produit entre dougou-tigui. Aussi les uns et les autres se sont faits des concessions, car tout conflit risquait d’indisposer la divinité. Dans la même logique d’éviter les conflits, un certain nombre de règles non écrites furent adoptées.

#### **a) La division des espaces**

Les cours d’eau sont divisés en autant de fractions qu’il y a de villages bozo ou somono. Les somono, ne l’oublions pas, créèrent, à leur tour, des villages où ils se sont concentrés soit à l’état “pur” soit métissés avec les bozo.

#### **b) La liberté de la navigation**

La navigation est libre sur le fleuve et les autres cours d’eau. Néanmoins, seuls bozo et somono jouissent de cette liberté de navigation. Les autres ethnies constatent cette mainmise sur les cours d’eau en appelant bozo et somono les « dji-den » (les enfants de l’eau). Cette appellation confirme d’ailleurs les prétentions de ces derniers quant à leur origine aquatique. Il faut par ailleurs reconnaître que les autres ethnies du Soudan ne leur envient en aucune façon leurs droits. Ils n’ont pas souhaité partager avec eux des privilèges qui ne furent pas l’objet de considération. Il ne s’agissait pas de privilèges enviés, simplement parce qu’a priori les pêcheurs ne menaient pas une activité considérée, par les autres populations indigènes, comme “noble”. Ils servaient d’une certaine manière les populations nobles, notamment en leur fournissant les poissons nécessaires à leur alimentation. De la même manière, ils devaient s’occuper des étrangers en rendant leur séjour agréable, notamment en termes de nourriture. A la limite, ces populations devaient en quelque sorte servir leurs voisins.

#### **c) L’exclusivité du droit**

Aux abords des cours d’eau, c’est toute l’agglomération villageoise qui se reconnaît un droit exclusif de pêche. Ce droit exclusif est souvent atténué par le sentiment de solidarité chez cette population. Par contre, il en va autrement pour toute violation de “territoire” émanant d’un non-bozo ou d’un non-somono. Le délit, dans ce cas, pourrait revêtir une certaine gravité qui se rapprocherait du crime de “lèse-majesté-bozo”. En effet, toute la communauté villageoise reconnaît à ces deux ethnies les droits inviolables pour ce qui concerne les différentes activités sur les cours d’eau. Le délit, dont il est question, est, dès sa commission, condamné par tous. Lorsqu’il est commis dans un village, les membres du quartier du

délinquant sont toujours les premiers à “condamner” les faits. La commission des “infractions” de ce genre est rare parce que c’est toute la famille qui, au bout du compte, répare la faute. Cette faute pourra être rappelée à toute la descendance du délinquant. La réparation a pour conséquence, quant à elle, de diminuer les biens de la famille. Or, comme on le sait, les biens en général sont collectifs et leur perte, par le fait d’un seul, laisse souvent des traces indélébiles.

#### **d) La délimitation des zones de “propriété”**

Les zones sont en général délimitées par des éléments naturels comme les collines. Elles peuvent aussi l’être par des taillis plus ou moins épineux ou tout simplement par des villages-frontières. Il peut y avoir aussi des piquets de bois spécialement fabriqués par des bûcherons. Lorsque le procédé des piquets de bois est utilisé, ils sont plantés assez près de la rive et presque toujours surmontés d’une touffe de paille (danyoro : limite). Parfois, un arbre près des berges sert d’indice pour la détermination des limites. Ces signes ou limites se succèdent souvent sans solution de continuité. Ce qui importe, c’est que dans tous les cas les limites sont connues par tout le village. En effet, on apprend très tôt aux enfants ce qui est autorisé et ce qui ne l’est pas.

#### **e) L’administration chez les enfants de l’eau**

Dans le fief Somono ou à prépondérance Somono, la communauté villageoise est organisée administrativement de manière à ce que les attributions politiques et les attributions religieuses relatives au cours d’eau soient nettement séparées. Les fonctions purement politiques du dougou-tigui relèvent de l’autorité somono. Les fonctions de dji-tigui sont toujours attribuées à un Bozo placé auprès du chef administratif somono. Ces deux populations ont toujours vécu en parfaite symbiose dans le Mali précolonial. Finalement, toutes leurs activités ont été liées à l’eau.

Ces quelques considérations nous conduisent à étudier les conditions de la pêche proprement dite. Préalablement, remarquons que les Somono, ayant acquis droit de cité Bozo, jouissent des mêmes droits de pêche que les Bozo eux-mêmes. Cependant, ce partage de jouissance n’a pas porté atteinte aux droits des Bozo, qui n’entendent pas voir leurs prérogatives limitées par cette sorte de servitude volontaire. D’autre part, pour ce qui est des marigots et eaux stagnantes, il y a une particularité. Ils font partie de la propriété d’un village de par la position de ce dernier, c’est-à-dire sa proximité. La pêche dans ces mares est en principe libre toute l’année, contrairement aux cours d’eau (comme nous le verrons). C’est ainsi que les villages strictement somono ont plein pouvoir sur leur marigot. Mais n’ont-ils pas là aussi recours aux descendants de “Faro” pour les sacrifices ? Nous pensons, qu’à cette question il faut répondre par l’affirmative, malgré les explications contradictoires de nos informateurs. Quant

aux villages mixtes, mi-bozo, mi-somono, ils n'ont aucun droit sur le marigot. Les Bozo exercent la plénitude de leurs prérogatives primitives, alors même qu'ils seraient minoritaires. Mais aussi, les bambaras, par exemple, riverains d'un marigot s'en reconnaissent propriétaires. Ils exercent eux-mêmes les fonctions religieuses et pêchent suivant des procédés qui leur sont propres. Quoiqu'il en soit, leur pêche n'est pratiquée qu'à titre accessoire et purement accidentel. Aussi le produit qui en résulte est-il sans grande importance, étant destiné à la consommation propre de celui qui s'y adonne.

Par contre, la pêche dans les cours d'eau revêt un caractère particulièrement coutumier, institutionnel et rigoureusement respecté. Ici nous trouvons une tradition qui divise l'année en deux périodes de pêche : celle des grandes pêches qui sont parfois une grande expédition lointaine, et celle des pêches ordinaires.

## **2/Les grandes pêches**

Cette période est fixée à un moment de l'année où les eaux du Niger sont en forte baisse et où le poisson se concentre dans un lit moins étendu. Cette fixation de l'ouverture des pêches périodiques s'inspire également d'une considération logique que les bozo n'ont pu perdre de vue. Il s'agit de permettre la reproduction et, corrélativement, d'éviter l'épuisement du poisson. La coutume consistant à prévoir des périodes de pêche était salubre. Mais, là où cette coutume existait, des travaux d'industrialisation et de mise en valeur ont semé un certain trouble dans les pratiques ancestrales et ont modifié la mentalité indigène.

La période des basses eaux se situe en mai-juin, et les pêches commencent à la date fixée par le dji-tigui. Il y a évidemment des formalités à remplir. En effet, quelques jours avant le début des opérations, il importe de se concilier les esprits aquatiques. Les rites ont une influence sur les pêcheurs, sur les animaux fluviaux, sur les esprits, voire sur les eaux elles-mêmes. L'opération consiste à solliciter du fleuve son action bienfaisante, de même que sur terre le rite consiste à faire pleuvoir afin que l'action bénéfique de la terre fécondée par la pluie soit source d'abondante récolte. Tous ces faits témoignent d'une foi ardente en l'action des éléments de la nature.

Il est donc de première nécessité de rendre le fleuve et l'air favorables aux pêcheurs. C'est ainsi que la pêche sera fructueuse et que les hommes reviendront indemnes de leur périlleuse entreprise. A cet effet, le prêtre sacrificateur, investi de ce pouvoir par la coutume, est le Dji-tigui. Il s'éloigne du village, la nuit, à une heure où « le silence du rivage n'est troublé que par le coassement des grenouilles et le clapotis de légères vagues venant lécher le sable humide. Seul, dans sa pirogue où se trouve rangé tout ce que la cérémonie nécessite. La pirogue se dirige vers les lieux consacrés par la tradition : arbre, arbuste, îlot ou rocher selon les localités. Arrivé à l'autel, le Dji-tigui sacrifie un coq à plumes blanches et un bélier blanc après avoir

esquissé les gestes et prononcé, comme il se doit, les paroles destinées à promouvoir les vertus des lieux où s'accomplit le sacrifice »<sup>185</sup>. Il n'est pas permis au sacrificateur d'omettre le moindre geste rituel, la sanction est la destitution. Cette sanction est au demeurant rarement appliquée pour des raisons faciles à deviner. Il est seul à faire le sacrifice, aucun contrôle ne permet de déceler l'irrégularité. D'autre part, le rituel est accompli avec un tel sérieux par ce ''professionnel'' que les omissions sont pratiquement très rares. Mieux, le prêtre lui-même craint les conséquences de ses maladresses. Toute maladresse, de sa part, fait que les esprits lui en tiennent rigueur. Mais aussi tout malheur survenant à l'expédition n'épargnera pas les membres de sa propre famille.

En général, le sacrifice est consenti par le village ou groupe de villages ayant un dji-tigui commun. Certains anciens pensent qu'à côté de faro, qui est le maître incontesté de toutes les eaux et qu'on confond avec ce que l'on peut appeler le ''Dieu-Fleuve'', existent de nombreuses divinités. Ces dernières seraient des substituts de Faro répondant aux aspirations et à la particularité mentale de chaque village ou ensemble de villages.

Les grandes pêches, quelquefois, ont lieu à deux périodes de l'année, de deux mois environ chacune. D'abord aux basses eaux (mi-juin), au moment où les opérations de pêche sont facilitées par la lenteur des courants. Mais ces opérations sont moins fructueuses parce que le poisson se fait rare avec le retrait des eaux. Ensuite aux hautes eaux (vers la mi-octobre), période qui correspond à la période à laquelle les eaux sont hautes et fortes. A ce moment, par contre, la pêche est difficile, mais fructueuse. Il faut alors conjuguer les efforts et les moyens pour obtenir un résultat satisfaisant. L'expédition s'éloigne du village pour plusieurs jours, parfois pour un ou deux mois. Le poisson capturé est, au fur et à mesure, séché et déposé dans d'autres pirogues couvertes et aménagées à cet effet. Des femmes accompagnent les pêcheurs pour la préparation des aliments et l'écaillage du poisson qui est ensuite enfumé ou séché par leurs soins. Tous regagnent le point de départ à peu près à la même date. La pêche n'est jamais déclarée fermée, elle cesse d'elle-même dès que tout le monde est rentré au village.

Les produits de ces pêches sont partagés par village, par groupement familial ou entre les membres d'une même famille. La solution est fonction de la décision proposée dès le début de la pêche. En effet, la convention a une large place dans l'organisation. Le partage se fait proportionnellement au nombre de pêcheurs fournis par telle ou telle famille ou tel ou tel clan. Toutes les opérations sont effectuées à base d'entente cordiale comme s'il s'était agi de gérer les produits ou les biens d'une seule case. Les Dji-tigui recevront, à titre de redevance, un quart ou un tiers des produits pêchés les premiers jours. Parfois on trouve une journée

---

<sup>185</sup> Oungoubéré Tolo, chef de village de Solon dans le cercle de Koro, Région de Mopti.

consacrée au sacrificateur : “Dji-tigui ka don”(le jour du maître de l’eau). Le produit de la pêche de ladite journée lui est totalement versé.

Les grandes pêches ont pour but le commerce ou plutôt l’échange. Le poisson capturé, écaillé, enfumé ou séché est destiné au marché. A ce niveau, il est échangé contre d’autres produits de consommation. Ce poisson est particulièrement apprécié du seul fait qu’il a été “travaillé” par les bozo, passés pour maîtres dans cet art. Pour la consommation propre des bozo, somono et de leurs familles en poissons frais, il y a ce qu’on appelle les pêches ordinaires.

### **3/ Les petites pêches**

Les pêches ordinaires ou petites pêches ne connaissent aucune réglementation coutumière compte tenu de leur peu d’importance. Elles servent au ravitaillement des familles et sont pratiquées par des individus isolés. Elles ont lieu quelques jours de la semaine et se raréfient pendant la saison des pluies. Chez les somono, les pêches familiales connaissent des jours creux. En effet, le somono, pendant cette période, peut pêcher n’importe quel jour de la semaine à l’exception des lundis et vendredis. La raison en est simple. En effet, les lundis et vendredi sont des jours réservés au repos des génies de l’eau. Ces deux jours creux ne procèdent pas d’un interdit formel. Toutefois, la seule famille du chef du village somono peut, dans des cas exceptionnels, capturer quelques poissons pour honorer d’éventuels visiteurs de marque.

#### **a/ Les offrandes pour les petites pêches**

Bien qu’elles aient lieu toute l’année, les petites pêches ne portent pas atteinte au principe coutumier de la périodicité de la pêche. Elles constituent une activité journalière comme toute autre. Elles ne sont pas rentables et ne servent qu’à la consommation strictement locale ou même purement familiale. En dépit du peu d’importance que la coutume attache à leur caractère, des sacrifices, non obligatoires d’ailleurs, sont souvent offerts à faro. Ces offrandes n’ont d’autre but que de rendre la pêche fructueuse. Elles permettent non seulement d’apaiser la divinité offensée par un quelconque membre de la famille, mais aussi et surtout de vénérer la mémoire des ancêtres. Aucune différence n’existe entre ces sacrifices et ceux dont il a été précédemment question. Les modalités sont et demeurent les mêmes. Toutefois, une simple noix de cola ou une calebasse de “dégué” suffit ici comme offrande.

#### **b/ L’amélioration des conditions des petites pêches**

Toute la vie des populations bozo et somono est basée sur les cours d’eau. Aussi, l’aménagement des cours d’eau ou de leurs bras est d’une grande importance à leur regard. C’est ainsi que le Dji tigui prend souvent l’initiative de ces aménagements. Il peut donc être décidé d’effectuer en commun le redressement d’un bras de fleuve ou tout autre aménagement en vue d’améliorer les conditions de pêche. La mise en œuvre d’une telle entreprise comporte



un privilège spécial octroyé par le Dji-tigui territorialement compétent. L'importance de ce privilège s'apprécie en fonction de l'importance des travaux exécutés. En conséquence, seuls ceux qui ont fait un apport de main d'œuvre à l'accomplissement de l'opération auront le droit de pêcher dans les lieux améliorés. La durée de ce bénéfice est fixée par le Dji-tigui ainsi que les limites du site objet du privilège. Le Dji-tigui tranche en outre toute contestation relative à cette situation. Ce n'est qu'à l'expiration du délai prescrit que le village tout entier pourra profiter de l'amélioration. Mais force est de reconnaître, comme l'a soutenu Aboudramane Tapo, que tout le village participait aux travaux d'amélioration.

De tout cet ensemble de traditions que l'on vient de décrire, se dégage incontestablement un état de fait indéniable. Le droit que se reconnaissent les riverains des eaux de n'être régis, quant à la jouissance des cours d'eau et de leur contenu, que par leur "loi". Cette "loi" est celle qui leur a été léguée par leurs pères. Cet état de fait et d'esprit est la principale source de tous les droits dont ils se prévalent et dont on ne saurait les évincer sans risquer de perturber l'ordre millénaire existant.

### **III/ La sanction coutumière du délit de pêche**

La question est envisageable sous un double aspect. En effet, il s'agit d'examiner le cas d'une "grande pêche" entreprise en dehors de la période prévue. Il sera ensuite question des conséquences des activités de même ordre menées par un étranger non autorisé dans les eaux d'un village déterminé.

#### **a/ La pêche entreprise en dehors de la période prévue**

Ici l'on rencontre la problématique des autorisations de pêche. En fait, la question n'a pas la même importance selon qu'il s'agit de grande pêche ou de pêche ordinaire. Pour ce qui concerne la grande pêche, aucune sanction n'est prévue. Plus haut, nous avons noté qu'il n'existe pas de fermeture officielle de pêche. Celle-ci cesse d'elle-même du seul fait que toutes les expéditions ont regagné le village. Il n'existe pas d'interdit à caractère religieux prohibant une grande pêche en dehors de la saison prévue. On pourrait certes douter de l'efficacité de la coutume et se demander si l'absence de moyens de coercition en cette matière n'ouvre pas la porte à l'irrespect des traditions. Mais, la force de la tradition est telle qu'il ne viendrait à l'esprit de personne d'enfreindre les règles établies. Par ailleurs, une telle transgression de la règle ne peut s'opérer que de manière frauduleuse. Autrement, on risque d'encourir la rumeur malveillante de la population. Or, la clandestinité oblige le fraudeur à se passer de la « bénédiction de départ »<sup>186</sup> du Dji-tigui. Dans ce cas, le délinquant agit à ses

---

<sup>186</sup> Samo Dolo, in le quotidien L'essor du 21 septembre 1976, n° 2143.

risques et périls. Il s'agit là d'inconvénients propres à décourager l'esprit le plus enclin au gain. Bref, la soumission aux pratiques ancestrales est inébranlable.

#### **b/ La pêche des étrangers**

La pêche dans les eaux d'autrui engendre de sérieux conflits. Là également, aucune modalité de sanction n'est édictée de façon formelle. La seule réaction du Dji tiguï "propriétaire" en donne la mesure. Dans certains cas, la brutalité du procédé de pénalisation est sans limite. C'est une véritable chasse à l'homme sur le cours d'eau qui s'engage si le délinquant est un individu isolé. Par contre, s'il s'agit de groupe, le procédé de plainte de Dji-tiguï à Dji-tiguï ou de Dougou-tiguï à Dougou-tiguï est préféré. Cette seconde hypothèse revêt en général le caractère de conflits de limites ou d'atteintes aux rapports de bon voisinage. Les coupables sont traduits devant la "juridiction" de leurs chefs respectifs. Il appartient alors à ces derniers de prendre des mesures à leur encontre. Dans la plupart des cas, le délinquant est astreint au "paiement de la cola". Ces incidents sont rares puisqu'en règle générale, l'autorisation n'est pas refusée. Des conventions non écrites entre voisins règlent la plupart du temps les conditions de pêche des populations. L'esprit de tolérance mutuelle l'emporte de beaucoup sur l'instinct de jouissance exclusive.

#### **IV/ Les piroguiers**

Les pirogues des Soudanais, avant la pénétration coloniale et même après, ont été des embarcations rudimentaires. Toutefois le réseau, fluvial fut largement exploité. En effet, la difficulté des communications terrestres obligeait les populations à se servir au maximum des possibilités données par toutes les rivières, même par celles de faible importance. La liberté de circulation n'a pas subi les restrictions que la coutume a imposées à la pêche. La circulation de village à village a toujours été admise le long des cours d'eau. Il va sans dire qu'il en était ainsi tant qu'un danger n'était pas à craindre. Cependant, cette liberté n'est pas sans limite. Elle est subordonnée d'une manière générale aux principes de courtoisie. Il faut dans tous les cas observer les interdits et les obligations imposés par faro. Les "péages" exigés par certains Bozo devaient également être acquittés.

#### **V/ La coutume et la navigation indigène**

Nous n'allons pas revenir sur les exigences du "Dieu-Fleuve". Elles ont déjà fait l'objet d'analyse. Ce qu'il est important de comprendre, c'est que le voyage sur l'eau est l'objet de croyances multiples. En effet, « la force des eaux en général, des eaux navigables en particulier, comporte un aspect bienfaisant et secourable à l'homme »<sup>187</sup>. De même que pour la pêche, des rites sont à remplir au préalable, pendant et quelquefois après le voyage.

---

<sup>187</sup> Boubacar thioup, Le droit maritime au Sénégal, Thèse, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1964, p. 73.

Nous avons parlé de la constitution physique de Faro, une légende atteste que, de sa ceinture à sa queue de poisson, cette divinité est de cuivre. Nous avons aussi vu que le cuivre fut découvert au fond d'une mare tarie par rupture d'interdits. Ce métal, ici, joue un grand rôle dans la confection des autels à sacrifice. Les sacrifices exécutés sur le cuivre ou l'or (dont la couleur lui ressemble) ont un effet contraignant sur le génie. L'or et le cuivre, en effet, sont de même essence que le génie lui-même. La question se pose de savoir quel rapport il peut y avoir avec la navigation. La réponse est simple ; chez les bambaras notamment, nulle femme ne traverse le Niger, portant des bijoux de cuivre ou d'or, sans ouvrir ses bagages par déférence. Aussi, « toutes parures sont celles du génie »<sup>188</sup> et doivent souvent, après la mort, lui revenir. Dans bien des contrées, la navigation nocturne est prohibée. Certains Bozo pensent que Faro ne doit pas être dérangé dans son sommeil. Pour d'autres, Faro monte ou plus exactement les Faro montent s'ébattre et jouer à la surface des eaux à certaines heures de la nuit. Les Bozo prétendent que les accidents de voyage n'ont d'autre cause que la rupture des interdits du fleuve. S'il y a une noyade, c'est toujours Faro qui a enlevé la victime de l'accident. En réalité, les accidents ou incidents de navigation sont dus en grande partie à la défectuosité des embarcations.

Au regard des maîtres de l'eau, pour éviter ces accidents, les obligations à remplir sont diverses. Il peut s'agir d'un jet d'une poignée de sel dans l'eau avant de s'embarquer ou d'un jet de quelques cauris. Ces cauris, dit-on, « sont venus des eaux profondes où ils servent d'ornement à la demeure de Faro, Faro dort sur un lit de cauris »<sup>189</sup>.

En dehors des obligations et interdits, il existe un autre aspect de la limitation à la liberté de navigation. C'est le droit de propriété qui manifeste sa prépondérance. Il faut remarquer qu'à une certaine époque, notamment au Sénégal, sous le règne des grandes dynasties du Cayor, « des péages étaient perçus sur l'utilisation des portions fluviales » qui traversaient leurs royaumes ou empires. Cette contribution indirecte alimentait les finances du royaume du Cayor. D'ailleurs, les premiers navigateurs français ont eu maille à partir avec les souverains des rives du Sénégal. Il a fallu une action militaire pour lever ce droit de traversée sur le fleuve<sup>190</sup>. De tels droits, au contraire, n'ont pas existé au Soudan avant la colonisation. Ici, il fallait simplement demander pour avoir le droit.

Par ailleurs, nous avons vu que les Bozo, premiers occupants des rives du Niger et par suite se considérant comme maîtres des eaux qui bordent leurs terres, se sont partagés le fleuve par fractions. Sur chaque fraction, une population s'est attribuée un droit exclusif. En principe, la

---

<sup>188</sup> Abdoulaye Tapo, membre de l'association des bozo du Mali, entretien en date 5 mars 2008

<sup>189</sup> Abdoulaye Tapo, membre de l'association des bozo du Mali, entretien du 5 mars 2008.

<sup>190</sup> J. Roger de Benoist, L'Afrique Occidentale Française, de 1944 à 1960, les Nouvelles Editions Africaines, 1983, p. 383.

circulation dans toute la zone n'est grevée d'aucun droit eu égard à des concessions mutuelles entre propriétaires. Mais, dès que l'on s'écarte du cercle strictement bozo, le droit de péage apparaît avec une rigueur plus ou moins atténuée par la parenté ou l'hospitalité. Ce droit dont il est question (s'il existe) est toujours payé en nature. Il est purement symbolique. La tolérance, au cours des âges, est devenue de plus en plus grande. Finalement, toutes les entraves à la circulation sur les cours d'eau ont disparu d'elles-mêmes ou sous la pression des liens de sang ou de mariage. Quoiqu'il en soit, les redevances perçues autrefois sont une preuve de plus de l'existence d'un certain esprit de propriété. La France, après les opérations de conquête tentera de propager cette propriété sur l'étendue du territoire du Soudan français. Mais elle devait être celle de la puissance publique, de l'Etat.

## **Conclusion**

A l'instar des précédents développements, il est aisé de comprendre que la gestion précoloniale des biens était une gestion consensuelle. Les biens, les plus importants au regard des indigènes du Soudan, étaient la terre et les cours d'eau. Ces biens appartenaient aux divinités. Ces dernières les géraient indirectement par l'intermédiaire du chef de terre et du *Dji tiguï*. Ce qui est important de noter c'est qu'il y en avait suffisamment pour toute la population et rien ne justifiait une gestion problématique. La notion de propriété n'existait pas en ce qui concerne la plupart des biens immeubles. Le concept admis était plutôt la possession. En conséquence, on assistait purement et simplement à une gestion déléguée dans la mesure où le propriétaire ne gérait pas directement. Néanmoins, dans la conscience collective, cette gestion était le fait des vrais propriétaires des biens. Le *Dji tiguï*, par exemple, conversait directement avec *Faro* qui pouvait se manifester. Par contre, pour la gestion des pâturages dans la région de Mopti, le *Jowro* jouait un rôle fondamental. Il percevait quelque fois la redevance dénommée le "tolo". La propriété privée existait seulement pour certains biens mobiliers. Leur gestion relevait de leurs propriétaires comme en France métropolitaine. La propriété privée ne pouvait s'exercer sur les biens cités plus haut, c'est-à-dire la terre et les cours d'eau.

## **Chapitre II**

### **Le double mode de gestion d'un domaine unique**

« La colonisation qui, pour se justifier devant l’histoire, se présentait comme une initiative historique de culture des hommes en vue de leur revalorisation, était aussi culture des terres en vue de leur rentabilité. Elle reprochait donc aux structures agraires traditionnelles d’entretenir des droits obscurs, dangereux pour le crédit et incompatibles avec le développement dont l’Occident offrait l’archétype »<sup>191</sup>.

Les colonies sont considérées comme un prolongement de la France. Dans la mentalité du colon, le statut du continent noir en général était bien établi. En effet, les colonies sont des territoires « sans écriture, sans Etat, sans histoire »<sup>192</sup>. Près de cinquante années après les indépendances de ces colonies, l’actuel chef de l’Etat français n’a pas manqué d’abonder dans le même sens en terre africaine du Sénégal. Il a été vite oublié que les colonies faisaient partie de la France. Néanmoins, il ne fait aucun doute qu’il y a dans la pratique une différence fondamentale, surtout au plan juridique. Alors qu’en métropole, la loi émane de la représentation nationale, dans les colonies, en général, elle est le fait du gouvernement et de l’administration. Un Sénatus consulte du 3 mai 1854 précise qu’ “elles seront régies par décrets de l’Empereur”. Ce principe ne fut pas aboli par la Troisième République. Le pouvoir est largement déconcentré au profit des représentants de l’Etat outre-mer. La profusion des textes locaux, leur très grande disparité entre les divers territoires et la difficulté de les harmoniser en sont une parfaite illustration. Ainsi s’étend à tous les aspects majeurs de la relation coloniale la loi du plus fort. Justement, la tendance dominante est d’imposer le droit de propriété occidental sur la terre, ainsi que la compétence des tribunaux français, ou au moins les tribunaux mixtes en cas de contentieux entre colons et colonisés. Le principe de la séparation des pouvoirs ne s’applique pas. Les magistrats eux-mêmes dépendent de l’administration coloniale et non du garde des sceaux. Cette administration coloniale, pour ce qui la concerne, relève du ministère des colonies. La mise de la justice au service de l’ordre colonial explique aussi sa capacité d’innovation, dont le régime de l’indigénat est une illustration. La “fameuse” Ordonnance des Moulins de 1566 n’a pas été étendue aux colonies en général. Pour ces raisons, entre autres, le domaine de la France (puisque théoriquement, il s’agit d’un seul) a fait l’objet d’un double mode de gestion. Les biens publics de la métropole étaient gérés selon les dispositions du code civil et d’autres dispositions légales, alors que ceux des colonies (dont le Soudan) l’étaient sur la base de règlements. Mais pourquoi un double mode de gestion d’un domaine a priori unique ?

---

<sup>191</sup> E. Le Roy, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l’Afrique, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 85.

<sup>192</sup> C. Liauzu, Colonisation : Droit d’inventaire, Paris, Armand Colin, 2004, p. 81.

L'Ancien droit plaçait déjà les colonies dans une situation particulière. La colonisation est véritablement une affaire et « la colonie est une terre d'exploitation sans merci »<sup>193</sup>. La politique d'assujettissement a des conséquences politiques, économiques, mais surtout juridiques. « La première de ces conséquences est que ce serait de tromper étrangement, que de considérer nos colonies comme des provinces de France séparées seulement par la mer du sol national. Elles diffèrent autant des provinces de France que le moyen diffère de la fin : elles ne sont absolument que des établissements de commerce ; et pour rendre cette vérité sensible, il suffit d'observer que, dans ce Royaume, l'administration ne tend à obtenir une plus grande consommation qu'en faveur du sol national ; et que, dans les colonies au contraire, elle n'affectionne le sol que dans la vue de la consommation qu'il opère. Cette consommation est l'objet unique de l'établissement, qu'il faudrait plutôt abandonner, s'il cessait de remplir cette destination... »<sup>194</sup>. La question s'est posée de savoir pourquoi appliquer à ce sol la législation métropolitaine et comment renoncer au droit d'en disposer librement. Mais il est évident que pour gérer, il faut au préalable constituer. C'est là la raison d'être de la "législation réglementaire" évoquée plus haut. En conséquence, il importait de constituer un "pactole immobilier". L'entreprise coloniale s'y est attelée afin de réaliser ses objectifs. Pour ce faire, certaines théories ont été envisagées et mises en œuvre par la suite. Parmi ces théories figure (on le sait) celle de la succession d'Etats. A cette dernière, il convient d'ajouter la théorie des terres vacantes et sans maître. Nous en avons parlé dans le chapitre deuxième du titre premier de cette étude. La troisième approche est celle que nous analyserons plus bas. Elle est inspirée du système dit de Torrens. Ce dernier système est une procédure qui consiste à enregistrer les droits que l'on exerce sur un bien en vue de le rendre opposable aux tiers. Nous savons, pour l'avoir déjà souligné, qu'au début de l'œuvre coloniale – et cela va de soi – l'Etat français ne disposait d'aucun bien au Soudan. Pourtant, dans ce territoire, il y avait naturellement des biens et ceux-ci avaient leurs propriétaires. Ils faisaient l'objet de gestion comme précédemment noté. Certes, il ne s'agissait pas de gestion au sens occidental du terme, mais de gestion au sens africain de l'expression. La métropole, en ce qui la concerne, décida de faire application des dispositions de l'article 713 du Code civil, qui était en vigueur depuis 1830. Au regard de ces dispositions du Code civil français, « les biens sans maître appartiennent à l'Etat ». Or, comme l'a souligné R. Verdier, « aucune terre n'était sans maître ». Aussi, était-il question de les

---

<sup>193</sup> E. Coquet, Le domaine public colonial, Thèse Droit, Paris, 1904, p. 16

<sup>194</sup> Girault, in Le domaine public colonial, Etienne Coquet, thèse droit, 1904, p. 16 et 17.



accaparer et de les gérer non pas comme le domaine en France, mais comme le domaine de l'Etat français au Soudan. La remarque a son importance et celle-ci est de taille. En effet, le domaine de l'Etat au Soudan est géré par le Lieutenant-gouverneur général de la colonie. Ce dernier est le représentant de l'Etat français et relève non pas du président de la République, mais du ministre des colonies. Le décret du 23 octobre 1904 proclamait propriété de l'Etat français les terres vacantes et sans maître. Il s'agissait alors d'une extension de la conception romaine de la propriété. Notons au passage que cette extension n'était pas due à une méconnaissance des réalités africaines. Elle était au contraire destinée à la spoliation des populations autochtones du nouvel espace conquis. Beaucoup d'auteurs coloniaux reconnaissent qu'« il n'y a pas un pouce de terrain qui n'ait son ou ses propriétaires en Afrique tropicale »<sup>195</sup>. Dans un rapport adopté à l'unanimité par le Conseil général de Côte d'Ivoire, le conseiller J.B. Mokey rappelait qu'« aucun mètre carré de terrain ne peut être considéré comme sans maître »<sup>196</sup>. Mais qu'en est-il de la vacance ? Les terrains du Soudan français pouvaient-ils être vacants ? La réponse à cette dernière question est de nature à résoudre la problématique des occupations indigènes. En effet, les terres pouvaient, sans doute, être vacantes, mais le plus souvent, elles l'étaient momentanément, périodiquement. La vacance en question se fait par le jeu des rotations de culture et par l'utilisation intermittente des pâturages, etc.

Les terrains sont-ils sans maître ? A coup sûr, la réponse est négative. Aucune terre d'Afrique ne peut être considérée comme sans maître. Les tribus, entre elles, ont leurs limites qui sont généralement caractérisées par des accidents naturels. Ces accidents naturels faisant partie généralement du domaine public en France, ont été de même classés au Soudan et en Afrique. Il s'agit, entre autres, des cours d'eau, chaînes de collines ou encore limites fictives. La position de ces limites est déterminée à l'aide de points de repère placés généralement sur les pistes ou encore concrétisés par des éminences rocheuses. Si les tribus elles-mêmes ont leurs limites, les sous-tribus, les entités territoriales beaucoup moins vastes, ont, elles-aussi, des limites (encore plus précises). Cette remarque s'applique à l'échelon du village, de la famille.

L'exploitation féodale, le processus de colonisation et le passage des ressources naturelles sous contrôle de l'Etat, l'empiètement sur les intérêts commerciaux privés ont défini les

---

<sup>195</sup> J.B. Forgeron : Le protectorat en Afrique occidentale française et les chefs indigènes, Bordeaux, Y. Cadoret, 1920, p 63.)

<sup>196</sup> J. B. Mokey, in Afrique centrale coloniale, Théophile Obenga, Editions Présence Africaine, 1974, p. 115 et suivants.

conflits contemporains concernant la terre et les droits fonciers. C'est l'importance de la terre qui a fait de la question du droit à la terre une affaire très importante et très complexe. Au nom de l'intérêt général et du droit de conquête, le second d'abord et le premier ensuite, la France coloniale a mis en place un régime domanial. Ce dernier a intégré dans le domaine privé les terres occupées sans titre, les terres non appropriées par la voie de l'immatriculation, les "terres vacantes et sans maître". Cette intégration de la majeure partie des terres du Soudan a abouti au monopole foncier de l'Etat colonial. Principale source de richesse dans un pays essentiellement agricole, les terres, notamment celles non immatriculées, sont revendiquées par l'Etat colonial pour la réalisation de ses objectifs de développement. Pour ce faire, il a recouru aux théories sus dites. Leur application rentre dans le cadre de la gestion du domaine de l'Etat qui fait l'objet de cette étude. Mais quelles étaient les conditions de cette gestion ? La gestion des biens de l'Etat de la colonie du Soudan était-elle la même que celle des biens de la métropole ? Nous tenterons d'apporter des réponses à ces différentes questions.

Le domaine est l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat. La notion de domaine est par conséquent intimement liée à celle de l'Etat moderne, considéré comme une personne morale de droit public. Cette personne morale personnifie la nation à l'intérieur et à l'extérieur des frontières et en assure l'administration.

Très tôt, en droit administratif français, on s'est rendu compte de la diversité des biens composant le patrimoine de l'Etat. Il a été estimé nécessaire que certains de ces biens reçoivent une protection juridique plus renforcée. C'est ainsi qu'est née la subdivision des biens de l'Etat en domaine public et en domaine privé. Le domaine public est composé de biens naturels et artificiels, identifiés comme essentiels pour l'intérêt public ou pour les services publics. Ils ne sauraient, en aucun cas, être assimilés aux biens du domaine "ordinaire" de l'Etat (ou domaine privé).

Cette conception dichotomique du domaine a été introduite en Afrique de l'Ouest par le colonisateur français. Le domaine public était alors régi par un certain nombre de textes réglementaires. Il bénéficiait en conséquence d'une certaine forme de protection.

### **Section I : L'introduction au soudan français de "l'Act Torrens" et du régime de l'immatriculation**



Face au droit des biens dans les colonies, les institutions métropolitaines réagirent de façon diverse. Ainsi, la loi britannique manifeste un certain respect des coutumes précoloniales en matière de jouissance et de transmission des terres. La loi française, en revanche, procède à une expropriation massive en faveur de l'Etat au nom du principe "des terres vacantes et sans maître". Cette dernière notion est à peu près inconnue des britanniques. En effet, ces derniers n'éprouvent guère le besoin de légitimer leur action par un processus juridique approprié. Il n'en a pas été ainsi pour la France. Dans les premières colonies, en effet, il a été imaginé un système foncier plus approprié aux besoins des populations et plus favorable à leur développement que le système hypothécaire de la France métropolitaine. Pour ce qui concerne le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Dahomey et la Guinée française, il a été obtenu, au cours des années 1900 et 1901, la signature de différents décrets. Ces décrets déterminent le régime applicable à la propriété immobilière sur les territoires de ces colonies françaises. Il ne faut surtout pas perdre de vue que ces décrets étaient calqués sur l'acte réglementaire promulgué en 1899 au Congo français. Néanmoins, le législateur colonial y a apporté certaines améliorations qui ne figuraient pas dans le décret concernant Madagascar, dont celui du Congo s'est inspiré. La colonisation a trouvé un grand intérêt dans l'application d'un système qui donne une garantie aux titulaires de droits réels immobiliers. Le législateur a vite compris l'intérêt que les détenteurs précaires pouvaient avoir à obtenir un titre valable au regard du droit français. C'est en tout cas ce qui a favorisé la mise en œuvre du décret sus visé de 1899. Ce dernier a consacré dans la colonie du Congo français le régime de la propriété foncière. A la suite de cela, deux autres décrets (comme souligné précédemment) ont été pris pour instituer le régime de l'immatriculation au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Dahomey et en Guinée française. Ces décrets présentent très peu de différences du point de vue de leur contenu. En outre, ils sont construits selon le même modèle. Le régime, qu'ils instituent, favorise l'apport à la terre de capitaux nécessaires à sa mise en valeur. Néanmoins, moins de cinq années après leur entrée en vigueur, l'administration coloniale a constaté que ces décrets ne permettaient pas d'atteindre tous les objectifs escomptés. Aussi, le Gouvernement général a décidé de proposer un autre. C'est ainsi qu'un nouveau texte se rapprochant davantage de "l'Act Torrens" a été proposé. Cet "Act Torrens", on le sait, est le modèle-type admis. Le texte de 1906, puisque c'est de lui qu'il s'agit, emprunte à l'act torrens tout ce qui peut être pratiquement et utilement appliqué en pays français et particulièrement dans les régions de l'Afrique occidentale. Ce texte, en date précisément du 24 juillet 1906, porte organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Il faut ajouter que le décret de 1906 contient, dans les dispositions qui se rapportent aux procédés d'exécution, les modifications aux adaptations

antérieures de la législation australienne dont l'expérience a révélé l'utilité. Le décret de l'Afrique occidentale française permet enfin l'accès des autochtones aux livres fonciers. Ces indigènes verront en conséquence, par le fait de l'immatriculation de leurs terres, leurs droits de détenteurs précaires transformés en droit de propriétaires au sens de la loi française. Mais quel sens pouvait avoir la loi française aux yeux des indigènes ? Importait-il pour eux d'avoir les mêmes droits en matière immobilière que les citoyens français ?

Le but principal de ces décrets successifs est de lutter contre le collectivisme agraire en favorisant l'appropriation privée des terres. Il en est ainsi, notamment, de la procédure de constatation de droits fonciers coutumiers du décret du 8 octobre 1925 et de l'immatriculation. Cette dernière, de loin la plus redoutable, est un système très proche du 'Real Property Act' du 2 juillet 1858, appelé Act Torrens, appliqué entre-temps en Australie du Sud. Il a été introduit par l'administration coloniale française, pour la première fois, dans les colonies de l'A.O.F. par les décrets de 1900 et 1901. Mais c'est le décret du 24 juillet 1906, relatif à l'organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française, qui a véritablement posé les bases de sa réglementation avec l'institution des livres fonciers. C'est une institution qui confère des droits réels nouveaux différents des droits fonciers coutumiers moulés dans la pensée traditionnelle. Nous savons que cette pensée traditionnelle a une conception particulière de la terre. En effet, dans la pensée traditionnelle la terre est sacralisée, humanisée et socialisée. Elle n'est pas un objet comme les autres, susceptible d'aliénation pure et simple.

Pour le législateur colonial, le décret et les innovations qui y ont été faites étaient de nature à favoriser le développement moral des populations de l'A.O.F. Aussi devaient-ils permettre « d'attacher l'homme à la terre en lui faisant concevoir le but donné à l'effort, la sanction offerte au travail »<sup>197</sup>. Par ailleurs, le décret a donc pour objet d'instaurer définitivement le système des livres fonciers et de l'immatriculation des terres dans les possessions françaises de l'Afrique occidentale. Pour Merlin (Gouverneur-gouverneur de l'A.O.F), le décret n'apporte pas de changement dans les principes de la législation applicable. Le Gouverneur estime, au contraire, que l'acte consacre un état de choses déjà existant qui a son origine dans les décrets visés plus haut (20 juillet 1900 pour le Sénégal et dépendances, 5 août 1900 pour le Dahomey, et 24 mars 1901 pour la Guinée). Il confirme, en outre, l'établissement dans ces colonies d'un mode de conservation des droits réels assuré par une procédure de publicité. Cette procédure de publicité est différente de celle du code civil. Mieux, le nouveau texte admet la propriété indigène.

---

<sup>197</sup> G. Leygues, Rapport au Président de la République française, Journal Officiel du Haut-Sénégal-Niger, 1906, p. 103.



**Paragraphe I : Les décrets du 24 juillet 1906, du 26 juillet 1932 et l' 'ActTorrens ' au Soudan**

A l'inverse du régime foncier coutumier, le régime foncier colonial favorise l'émergence d'un secteur économique moderne. Ce secteur est lié au marché métropolitain par la promotion des cultures de rente. Le décret du 24 juillet 1932 porte réorganisation de la propriété foncière en Afrique occidentale en général et au Soudan en particulier. Le régime foncier colonial a, de ce fait, ouvert les terres africaines et soudanaises à l'appropriation privée. L'immatriculation crée non seulement la propriété individuelle, mais elle donne également une assiette plus précise aux biens immeubles de l'Etat colonial appelés biens du domaine. Ces biens sont organisés et gérés avec la distinction entre domaine privé et domaine public. L'inventaire des terres sous la colonisation inclut les terres coutumières qui sont les plus nombreuses et les plus connues des populations. Il inclut également les terres immatriculées avec des titres fonciers au nom de personnes morales et physiques. Les terres dites du domaine sont celles qui appartiennent à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires. A ce titre, ces terres sont soumises à des règles particulières d'acquisition et de gestion. Les terres du domaine privé sont constituées des terres appartenant à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires, qui ne font pas partie du domaine public. Leur acquisition se fait sur la base de règles inspirées du code civil et du droit public français. Mais, ce qui nous intéresse ici tout particulièrement, ce sont les terres des personnes physiques. En effet, le but des textes qui seront examinés est de promouvoir la propriété de l'article 544 du code civil français. Après avoir précédemment analysé le régime des biens pendant la période précoloniale, il sera ici question du régime des mêmes biens pendant la colonisation. Bien entendu, il y a lieu de ne pas perdre de vue le changement d'appellation des biens en question. Leur examen permettra, du coup, de trouver une réponse, tout au moins en partie, au "pourquoi ?" de l'œuvre coloniale française. Cette œuvre coloniale se traduit essentiellement pour les africains en général et les soudanais en particulier par la perte de leur souveraineté et de leurs terres. Il est vrai que les modalités d'action des européens ont varié selon les étapes. Cette variation a suscité des initiatives et des réactions diverses de la part des colonisés. Pendant toute la durée de l'œuvre dont s'agit, les populations autochtones eurent à peu près le même objectif. Il était, pour elles, un devoir de sauvegarder non seulement leur indépendance, mais aussi et surtout leur mode de vie. Il va sans dire que les méthodes employées pour parvenir à cette sauvegarde variaient. C'est ainsi que les décrets relatifs au domaine ont été diversement accueillis.



## **I/ Le décret foncier du 24 juillet 1906**

« Le dogme apporté par la colonisation, de la propriété individuelle, exclusive, transmissible et soumise au marché, s'est heurté à celui établi et maintenu par la coutume organisée de manière collective, familiale ou tribale, sur les biens constitutifs d'un patrimoine commun. L'immatriculation foncière, conférant un droit perpétuel et inattaquable, permet certes des investissements et est constitutive de situations gratifiantes. Mais dans le contexte local, ces nouveaux modes d'appropriation ont été ressentis comme un accaparement discriminatoire »<sup>198</sup>. Le droit colonial de la France métropolitaine pouvait-il admettre la propriété indigène ? Nous devons nous poser la question de savoir si l'expression propriété convient au mode d'appropriation indigène. En quoi cette nouvelle conception est-elle bénéfique au régime colonial ? En vérité, malgré l'application des principes métropolitains, une certaine adaptation aux réalités locales était nécessaire. Il est, en même temps, apparu nécessaire d'admettre certaines pratiques des autochtones.

### **A/ L'admission de la propriété indigène**

Les décrets de 1900 et 1901 contenaient des dispositions contradictoires par rapport à la propriété indigène. A la lecture de leurs dispositions, on remarque aisément qu'en la matière, les colonies sont divisées en deux groupes. En effet, en Côte d'Ivoire et au Dahomey, l'immatriculation est prévue pour les immeubles qui appartiennent « à des européens et descendants d'européens ou à des indigènes naturalisés français » (article 2 alinéa 2 du décret du 5 août 1900). Une telle disposition ne figure pas dans le décret concernant le Haut-Sénégal-Niger et le Sénégal. Au passage, il importe de noter que l'omission de cette disposition dans les actes concernant le Soudan a été l'occasion de vifs reproches adressés au législateur colonial. En somme, l'immatriculation ne pouvait être accordée, dans la pratique, utilement aux immeubles détenus par les autochtones qu'autant que les droits coutumiers qui grèvent ces immeubles auraient subi une modification. C'est seulement cette modification des droits coutumiers qui pouvait rendre les immeubles justiciables du droit civil métropolitain. Finalement, c'est à la suite de cette transformation que les droits pouvaient être constatés aux registres fonciers. Il semble que cette difficulté n'ait pas attiré l'attention de l'administration. Nous pensons qu'elle ne l'avait pas envisagée, encore moins cherché à la résoudre. Pourtant, il ne fait aucun doute qu'il s'était agi, en réalité, d'étendre aux possessions africaines de la France le régime hypothécaire français. Mais, puisque le code civil avait été promulgué au Sénégal en 1830, on a toléré l'application aux transactions concernant "les immeubles des indigènes" des formalités d'inscription et de transcription. En conséquence,

---

<sup>198</sup> J. Gastaldi, Promoting Land Administration and Good Governance, The Fig Regional Conference, Accra, Ghana, March 8- 11 2006.

l'administration coloniale aurait pu, du coup, accepter la publication aux registres fonciers des droits immobiliers des indigènes. Il n'en a rien été. Le fait d'avoir la faculté de contracter dans les formes déterminées par la loi française ne modifiait nullement les droits des autochtones du Soudan français. Enfin, seuls les indigènes qui ont obtenu un acte du gouvernement français pouvaient prétendre à la propriété de la terre au sens que l'Occident donne à cette expression. Nous faisons ici allusion aux indigènes qui ont eu un acte de concession et à ceux qui ont pu intervertir leur titre initial. Tous les autres sont considérés, au regard des premiers décrets, comme des actes de détention précaire des biens immeubles. La conséquence de cette réalité juridique est que les formalités hypothécaires ne pouvaient être accordées qu'aux immeubles possédés selon les règles du Code civil français de 1804. La disposition de l'article 2 alinéa 2 n'est en fait qu'apparemment libérale. Elle ne pouvait avoir qu'une application limitée. De la même manière, le décret en lui-même n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés. Il importait alors d'en envisager un autre, à même de prendre davantage en compte les préoccupations majeures de l'Etat colonial.

### **B/ La nouvelle réglementation de 1906**

Sans aucun doute, le décret du 24 juillet 1906 crée une véritable révolution en matière domaniale et foncière. Il a été pris non pas pour un seul territoire, mais plutôt (comme les précédents décrets) pour un groupe de colonies, en l'occurrence l'Afrique occidentale française. Les dispositions de ce décret créent une situation bien différente. Désormais, aux termes de l'article 4, les livres fonciers sont accessibles à tous. Il n'est plus important que l'on soit européen ou indigène. Ce qui compte, c'est de vivre sur le territoire au moment de la demande. Il faut en même temps ajouter, dans le même ordre d'idées, que les droits précaires coutumiers font l'objet d'une transformation radicale. En fait, c'est l'immatriculation desdits droits qui permet leur transformation en droit de propriété au sens du code civil. Mieux, l'immatriculation habilite les bénéficiaires des droits à revendiquer la protection de la loi française. Cette modification est la plus importante pour le colonisateur. On a pensé qu'après avoir favorisé l'émancipation et l'éducation de l'indigène, il est appelé à bénéficier des progrès réalisés au cours de plusieurs siècles de civilisation. La France avait déjà connu plusieurs siècles de civilisation. C'est la préparation véritable de l'affranchissement des biens et le développement des biens de l'indigène qui sont envisagés. La promulgation du décret, dont il est question, devait aussi permettre à l'indigène de tirer les avantages que permettent les institutions métropolitaines.

A partir du décret de 1906, la situation est plus claire. La terre occupée par l'indigène - dont il pense être le propriétaire- reste soumise au droit coutumier ou du moins au droit indigène. Le contexte ne change qu'à partir du moment où l'occupant indigène manifeste son intention de

soumettre son droit à la loi française. Mais pour quel intérêt ? Nous pouvons préciser que ce n'est plus par le jeu d'une simple formalité que « les biens de l'indigène, la prescription aidant, se trouveront passer du régime coutumier local sous le régime de droit écrit français ; il faudrait que lui-même ait voulu cette transformation »<sup>199</sup>. Il y a lieu d'ajouter à cela que l'indigène peut aussi permettre à un tiers, détenteur d'un droit réel créé par lui, de « requérir en son nom l'immatriculation de son héritage »<sup>200</sup>. Au regard de ces principes, les deux régimes fonciers sont applicables. Il en est ainsi, par exemple, pour le Sénégal, où le système hypothécaire a été légalement institué par un décret de l'Empereur Napoléon. Les registres fonciers ne sont plus ouverts aux seuls immeubles déjà soumis antérieurement au régime foncier du code civil. Pour ce qui concerne les immeubles possédés par les indigènes, ils n'en deviennent propriétaires selon la loi française qu'après leur immatriculation. Par contre, au Dahomey, le régime hypothécaire a disparu et a cédé la place à celui du livre foncier. Nous pouvons noter au passage que le régime hypothécaire institué au Haut-Sénégal-Niger par un décret du 15 décembre 1904 est partiellement abrogé par l'article 158 du décret du 24 juillet 1906. En conséquence de ces dispositions, l'accession de la propriété indigène au régime de la loi française devient aisée. Le législateur colonial a justement pensé que cette accession s'accomplira sans pression sur l'indigène. Désormais, ce dernier ne recourra aux livres fonciers que lorsqu'il aura compris les avantages à lui offerts. « L'Etat ne doit pas imposer la propriété, la constituer d'office. Le jour où les indigènes seront assez développés, assez avancés dans leur état économique, la transformation se fera d'elle-même, si on donne aux indigènes la faculté de le faire », disait Anton<sup>201</sup>. A l'instar de ce professeur d'université, on a pensé que les articles 4 et 58 du décret de 1906 donneront les résultats attendus. D'autres dispositions du même texte avaient pour but de mettre en harmonie les règles juridiques ainsi édictées avec les mœurs locales. Aussi, lorsque l'immatriculation est requise par un détenteur indigène qui n'a pas de titre, il peut faire recours à un mode légal de constatation des droits, par lui, exercés. Ce principe est posé par l'article 65 avant dernier alinéa du décret. Aux termes de l'art. 75, les chefs indigènes sont considérés comme les représentants naturels de la population. A ce titre, ils doivent être obligatoirement associés aux actes de constatation. Cette association permet l'établissement régulier des actes de notoriété. Du coup, ces actes sont sans importance lorsqu'ils sont faits en l'absence des chefs indigènes. En effet, pour le colonisateur, les actes de notoriété sont destinés à constater les transmissions opérées entre autres par décès. Or, nous savons au regard de ce qui a été étudié jusque là, que les chefs

---

<sup>199</sup> Mamadou Badji, Le droit des indigènes du Soudan in Hebdomadaire le Ségovien, n° 21 du 22 janvier 2007.

<sup>200</sup> Mamadou Badji, Le droit des indigènes du Soudan in Hebdomadaire le Ségovien, n° 21 du 22 janvier 2007.

<sup>201</sup> M. G. K. Anton, Séance du 29 mai 1901 de la session de l'Institut colonial international tenue à la Haye, in Archives nationales du Mali, Fonds Ancien 1F 91.

indigènes ne sont pas forcément au fait des réalités foncières. Ils ne sont pas dans tous les cas et dans toutes les contrées du territoire les chefs de terre. D'autre part, nous nous devons de noter que, contrairement à l'article 6 du décret de 1899, l'article 58 de celui de 1906 ouvre une marge de manœuvre plus grande aux indigènes. Aux termes de cet article 6, « les fonds de terre et les bâtiments sont seuls susceptibles d'immatriculation ». Au contraire, le décret de 1906 en son article 58 in fine permet « à un ou plusieurs détenteurs coutumiers d'user de la procédure de l'immatriculation pour faire consolider leur droit d'usage et se voir reconnaître des droits de disposition analogues à ceux des propriétaires français ». Il institue également le certificat administratif nécessaire si le demandeur à l'immatriculation est indigène. D'autre part, le décret ne perd pas de vue, en ses articles 94 et 95, les procédures de publicité et les formalités d'inscription sur les livres foncières. Il régleme les sanctions et définit la responsabilité du conservateur et du "stellionnaire". Ce dernier est celui qui fait immatriculer un immeuble dont il sait n'être pas propriétaire (article 152 du décret de 1906). Après vingt six années de mise en œuvre, certaines insuffisances ont été constatées. Pour les corriger, le colonisateur a édicté le décret du 26 juillet 1932. Mais avant, en 1928, il a institué un mode de constatation des droits foncières des indigènes au Soudan français.

## **II/ Les décrets du 8 octobre 1928 et du 26 juillet 1932**

Le décret du 8 octobre 1928 comporte 14 articles et institue comme déjà souligné un mode de constatation des droits fonciers indigènes<sup>202</sup>. L'article 1<sup>er</sup> du texte a trait à la constatation des droits au regard des tiers, « lorsque la teneur du sol ne présente pas tous les caractères de la propriété privée ». Le législateur y a aussi réglementé la procédure ainsi que les modalités d'inscription des droits au livre foncier. Par ailleurs, on y énonce les conséquences de la constatation des droits des indigènes. Enfin, puisqu'il s'agit de droits indigènes sur les terres elles-mêmes considérées comme indigènes, le décret précise la compétence des juridictions indigènes. Le texte en ses articles 11 et 12 précise le règlement des prétentions entre les codétenteurs. Il est ainsi fait allusion aux collectivités indigènes sur lesquelles nous reviendrons. Mais, en réalité, le texte de 1928 vise essentiellement le cas de tenure individuelle du sol.

En vue d'innover en matière de propriété foncière, le législateur a trouvé qu'« au cours de ces dernières années, plus particulièrement, sont apparus certains inconvénients de l'une des principales réformes réalisées en 1906 ». Il a évoqué en l'occurrence la purge des hypothèques tout en conservant la plupart des dispositions du décret de 1906. Le décret de 1932 introduit par ailleurs des dispositions d'ordre pratique et adopte une procédure plus simplifiée que celle du code civil en ce qui concerne la purge prévue en son article 45. Le nouveau texte comporte cent quatre-vingt-sept articles au lieu de cent cinquante-neuf dans le texte de 1906. C'est ainsi que les articles 33 et 40 sont relatifs, désormais, respectivement à l'hypothèque forcée de la femme mariée et à l'hypothèque conventionnelle. On y réglemente l'exercice des droits réels en cas d'expropriation forcée (article 53), de même que la vente par expropriation forcée (articles 56, 57, 59 et 64). Il y est aussi prévu que « tout immeuble immatriculé abandonné pendant trente années consécutives par ses occupants légitimes sera considéré comme vacant et incorporé au domaine de l'Etat ». Certains ajouts sont relatifs à la réquisition d'immatriculation lorsqu'elle émane de l'autorité administrative (article 91). Mais sont également régis les incidents propres au bornage (art. 97 et 99). Enfin il faut noter que la compétence des juridictions en cas d'oppositions à l'immatriculation diffère dans les articles 11 et 112 de celles des articles 85 à 87 du texte de 1906.

---

<sup>202</sup> Bulletin officiel des colonies de 1928, p. 1647.

**Paragraphe II : L'immatriculation, la confirmation et la constatation des droits fonciers coutumiers**

« L'accès à la terre est depuis des temps immémoriaux une question vitale pour toute société. Les groupes sociaux ont élaboré des règles écrites ou non pour préciser l'usage, le partage et la transmission de ce bien précieux entre tous »<sup>203</sup>. La terre, on ne l'ignore pas, est en même temps « l'objet de toutes les contestations et conflits »<sup>204</sup>. En République centrafricaine, la loi du 27 mai 1960 fixant le régime domanial indique clairement que l'immatriculation confère un droit d'appropriation hors duquel s'exercent les droits coutumiers. Les collectivités, clans, tribus, familles ou individus exercent sur les terres non appropriées selon l'immatriculation des droits sur le sol en vertu des coutumes locales et peuvent faire constater l'existence et l'étendue de ces droits. Cette pratique était déjà en vigueur dans ce pays pendant l'époque coloniale. Elle a été instaurée au Soudan pour donner un sens aux seuls droits connus et reconnus par les indigènes de ce territoire avant l'indépendance du 22 septembre 1960.

### **I/ La confirmation et la constatation des droits fonciers coutumiers**

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mai 1955 a limité le domaine privé de l'Etat, des groupes de territoires, territoires et autres collectivités publiques existantes ou futures aux seuls biens et droits immobiliers détenus par ces collectivités. Cette détention doit être faite dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation. Il s'agit là d'une définition restrictive du domaine privé desdites collectivités. D'autre part, aux termes de l'article 3 du décret sus-visé, il n'est plus question de présumer la domanialité d'un immeuble quelconque. Cette domanialité doit être établie par un titre, soit du code civil, soit du régime de l'immatriculation. Désormais, les terres vacantes et sans maître ne seront incorporées au domaine privé de l'Etat que lorsque la vacance aura été dûment établie. L'établissement de la vacance peut être fait à la suite d'une opposition à une demande de constatation des droits fonciers coutumiers par le chef du territoire. Il arrive aussi qu'on établisse la vacance en l'absence de toute prétention à des droits fonciers coutumiers lors d'une enquête publique et contradictoire qui tend à révéler leur existence. En fait, aux termes du nouveau décret, tous les immeubles domaniaux devront être immatriculés. Les immeubles détenus dans les formes et conditions du Code civil ne doivent pas faire exception. Cette immatriculation permet, sans nul doute, d'établir définitivement et indiscutablement les droits exercés par une collectivité publique sur les immeubles de son domaine privé.

Il est évident que le régime de l'immatriculation a été institué en vue d'assurer dans les territoires d'outre-mer la sûreté des transactions immobilières. Le colonisateur a entendu assurer aussi un certain ordre en matière foncière. Ce régime est utilisé par le pouvoir colonial

---

<sup>203</sup> D. Houdeingar, Président du Conseil Constitutionnel du Tchad, in <http://www.droit-aliments-terre.eu>

<sup>204</sup> D. Houdeingar, Président du Conseil Constitutionnel du Tchad, in <http://www.droit-aliments-terre.eu>

pour garantir les immeubles domaniaux contre certaines revendications. Mais il était aussi question de fixer avec certitude les limites du domaine. Aussi, aboutir à l'immatriculation de la totalité des immeubles domaniaux en Afrique est l'un des buts de la réorganisation domaniale opérée par le décret du 20 mai 1955. Ce dernier décret régit non seulement le domaine de l'Etat, mais aussi celui des collectivités publiques locales. L'alinéa premier de l'article 2 pose le principe « qu'à moins de dispositions contractuelles contraires, les terrains domaniaux "appropriés", entretenus aux frais du budget d'une collectivité locale, sont attribués au domaine privé de cette collectivité ». Il n'est pas important qu'ils soient immatriculés au nom de l'Etat ou d'une collectivité autre que celle qui pourvoit à leur entretien. L'alinéa 2 du même article précise, sous forme de réserve, que « les biens domaniaux entretenus aux frais du budget de l'Etat relèvent du domaine privé de l'Etat ». Il en est ainsi, même si ces biens immobiliers domaniaux ont été immatriculés au nom d'une autre collectivité. Il est néanmoins important de préciser que ce principe général relatif au domaine privé des collectivités publiques connaît certaines dérogations.

En effet, l'attribution des biens acquis ou constitués au moyen du Fonds d'investissement pour le développement économique (F.I.D.E.S) est régie par le décret 55-634 de mai 1955. Ces biens sont en principe propriété de l'Etat. Cela résulte des dispositions de l'article 5 du décret 55-634, qui ont été confirmées par l'article 7, alinéa 2 du décret modifié n° 56-1227 du 3 décembre 1956.

Les immeubles domaniaux affectés aux services civils ou militaires de l'Etat dans les territoires d'outre-mer font aussi partie du domaine de l'Etat (article 2 du décret 56-1227). Par contre, les immeubles domaniaux affectés aux services territoriaux font partie du domaine territorial<sup>205</sup>. Il est aisé de remarquer que dans les rapports entre l'Etat et les territoires, pour ce qui concerne le domaine affecté, le principe posé par l'article 2 du décret 55-580 est remplacé par celui de l'art. 7 du décret 56-1227. Il s'agit de principes non pas contradictoires, mais concordants. En effet, les services de l'Etat sont à la charge du budget de l'Etat et les services "territoriaux" sont à la charge des budgets des territoires ou des groupes de territoires.

#### **A/ La confirmation des droits fonciers des indigènes du Soudan français**

Le décret du 20 mai 1955, en son article 3, a confirmé « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du code civil ou du régime de l'immatriculation ». Au regard de cette disposition, nous comprenons que le législateur colonial reconnaît tous les droits fonciers coutumiers sans aucune exception.

---

<sup>205</sup> Journal officiel de la République française n° 9 du 30 janvier 1957, p.364.



Cette confirmation constitue le fondement même de la révision du décret. En conséquence, il est hors de question, sans violer le principe fondamental de la réforme, d'introduire, dans les textes d'application, une distinction entre les droits fonciers des autochtones du Soudan et même des autres territoires du groupe de l'A.O.F. Plus précisément, aucune distinction ne peut être opérée entre :

Les droits coutumiers de jouissance comportant emprise évidente et permanente sur le sol, qui seuls devraient être scrupuleusement respectés ;  
et les droits d'usage, non exclusifs d'autres droits, comparables aux servitudes du code civil français et dont l'exercice devrait être limité.

Les coutumes du Soudan connaissent, pour la plupart (on le sait), toute une gamme nuancée de droits fonciers. Ces droits vont de ceux très proches du droit de propriété de la loi française, à ceux qui, véritablement, peuvent s'analyser comme des servitudes. Aussi, une quelconque distinction, si elle était opérée, ne correspondrait que rarement à la réalité.

En outre, cette réalité est à la fois vivante et complexe. Ici, nous l'avons déjà souligné, les coutumes évoluent et leur codification est problématique. Dans tous les cas, elle ne pouvait être envisagée que dans le sens d'une adaptation à l'évolution sociale et non dans le sens d'une simple constatation. Aussi, la seule distinction légale des droits fonciers coutumiers est celle des articles 5 et 6 du décret de mai 1955. Cette distinction aboutit à coup sûr à la qualification des droits coutumiers susceptibles d'être transformés en droit de propriété. Il ne faut pas perdre de vue que le décret établit deux catégories de droits fonciers coutumiers. D'une part, il y a les droits individuels qui comportent pour leur titulaire droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol. Cette emprise se traduit, est-il besoin de le rappeler ?-soit par des constructions, soit par une mise en valeur. Il ne peut y avoir d'interruption que lorsqu'elle est justifiée par les modes de cultures. D'autre part, il y a les droits collectifs et les autres droits individuels qui ne comportent pas droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol.

Il résulte des dispositions de l'article 3 alinéa 1<sup>er</sup>, en ce qui concerne la dévolution des terres vacantes et sans maître, qu'une terre non appropriée ou non détenue en vertu d'un titre ne pourra plus être présumée vacante et sans maître. Désormais, la vacance d'une terre, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret, doit être prouvée. L'immatriculation directe ne peut, en ce moment, être demandée par l'Etat à son profit qu'à une condition. Cette condition est le dépôt d'un procès-verbal. Ce procès-verbal prouve l'effectivité d'une enquête officielle. Mais, l'immatriculation peut être aussi demandée lorsqu'un titre, qui peut constituer un commencement de preuve par écrit, établit l'absence totale des droits coutumiers. Enfin, la

confirmation des droits fonciers coutumiers n'a pas d'effet rétroactif. L'article 3 ne peut être invoqué pour justifier une action qui tend à rétablir les droits fonciers coutumiers antérieurement purgés en application de la réglementation précédemment en vigueur. La confirmation n'a pas entraîné la suppression des "réserves indigènes". Il faut terminer en disant que le texte du décret dispose que « nul ne peut faire des droits fonciers coutumiers un usage prohibé par les lois et règlements ».

### **B/ La constatation des droits fonciers coutumiers**

Juridiquement, les droits coutumiers sont confirmés conformément à l'article 3 du décret de 1955. Il restait à aménager un système pratique. Ce système devait en effet permettre aux personnes qui exercent de tels droits de les faire valoir à l'encontre des tiers. Pour ce faire, il fallait une matérialisation sur le terrain. Cette procédure résulte des dispositions de l'article 4 du décret. Avant le décret de 1955, une telle procédure existait et résultait au Soudan du décret du 8 octobre 1925. Le titre I du décret n° 56-704 du 10 juillet 1956 reprend en les adaptant aux nouveaux principes du décret de mai 1955 les dispositions des textes antérieurs. Ces textes ont, pour leur part, été abrogés par le décret de mai 1955. La procédure de constatation des droits coutumiers commence par une requête écrite. Celle-ci, en principe, déposée par les titulaires eux-mêmes. Toutefois, le dernier alinéa de l'article 2 du décret du 10 juillet 1956 permet au chef de subdivision d'introduire d'office une requête aux fins de constatation. Cela se fait dans deux cas distincts :

- expropriation pour cause d'utilité publique (cf. aussi article 11 alinéa 2 du décret du 20 mai 1955)
- dans les zones qui seront fixées par arrêté du chef du territoire (en Conseil de Gouvernement) après avis de l'Assemblée territoriale.

Cela, en vue de rendre possible un "cadastrage" systématique des droits fonciers coutumiers. Tel était d'ailleurs l'objectif poursuivi par l'administration coloniale.

A ces deux cas, nous pouvons en ajouter deux autres, tout aussi importants. Il s'agit des demandes de concession foncière et de concession minière (article 7 du décret de juillet 1956).

La requête de constatation contient, à peine de nullité, l'état civil, la profession, le domicile du requérant et sa qualité. Une description sommaire des terrains sur lesquels portent les droits doit aussi figurer. A cela, il convient d'ajouter les renseignements relatifs à l'étendue et à l'origine des droits. Il ne faut pas néanmoins oublier l'indication des personnes ou des collectivités qui ont des droits fonciers, coutumiers ou non, sur les terrains voisins. Enfin,

lorsqu'il s'agit de droits collectifs, il faut la liste des familles ou individus qui composent la collectivité.

Par la suite, une enquête publique et contradictoire doit être faite sur place. Elle a lieu devant une assistance indigène. Le but de l'enquête est de vérifier trois éléments relatifs aux droits en question :

- l'objet des droits, c'est-à-dire le terrain sur lequel ils portent (superficie, limites exactes) ;
- la nature et le contenu exacts des droits eux-mêmes (il s'agit de savoir éventuellement si la coutume reconnaît aux titulaires le droit de disposition) ;
- l'identité et la qualité du ou des titulaires des droits fonciers.

Ces vérifications permettront éventuellement de provoquer d'éventuelles oppositions. L'enquête publique et contradictoire est complétée par un constat. Ce dernier est destiné à vérifier la réunion des conditions de mise en valeur. Le constat peut avoir lieu en même temps que l'enquête publique ou postérieurement à cette enquête. Ensuite, notons que la demande de constatation des droits et un résumé sommaire des constatations sont publiés par placard et insérés au Journal officiel du territoire. Le chef du territoire peut, dans tous les cas, faire opposition dans l'intérêt du domaine ou même pour un motif de légalité. Les oppositions ne sont plus recevables après l'expiration d'un délai qui commence le jour de l'enquête et qui expire un mois après la publication de la demande au Journal officiel (article 7). Les oppositions sont portées, quant à elles, soit devant le tribunal de droit local soit devant le tribunal de droit français suivant le statut civil de celui qui s'oppose. Les jugements rendus sont de plein droit communiqués au procureur de la République, qui peut interjeter appel dans l'intérêt du domaine, d'un incapable ou pour un tout autre motif.

En l'absence d'oppositions ou après leur rejet, les pièces de la procédure sont réunies en un livret auquel est jointe une copie du plan définitif de l'immeuble. Ce plan est établi par un géomètre en vue de l'établissement futur d'un cadastre général. Le livret est établi en triple original, dont l'un est adressé au conservateur de la propriété foncière pour transcription. Les titres authentiques qui seront délivrés sont opposables à tous ; ils ont force probante absolue, à la différence du régime antérieur (article 10 du décret du 10 juillet 1956). Les modifications dans les mentions des titres doivent être constatées par un acte écrit. Les droits individuels constatés comportant emprise évidente et permanente sur le sol ne peuvent être aliénés ou grevés de nouveaux droits au profit de personnes non soumises à un statut coutumier que par acte authentique. L'article 11 précise que les actes écrits, pour être opposables aux tiers, doivent être reproduits sur les livrets. Le même article contient des dispositions relatives à

l'abandon des droits coutumiers en faveur des collectivités et établissements publics. Il traite aussi des droits réels qui peuvent grever les droits fonciers coutumiers. Quant aux articles 12 et 13 du décret, ils prévoient le passage de l'exercice collectif des droits à leur exercice individuel. Ce passage de l'un à l'autre doit permettre l'évolution des droits individuels vers le droit de propriété du code civil. Le passage du régime de la constatation au régime de l'immatriculation peut ainsi être facilité par la suppression du bornage. Bien entendu, il y a une condition à remplir pour ce faire. En effet, il faut qu'aucune opposition n'ait été valablement enregistrée pendant un délai de deux mois à partir de la date de publication de la réquisition d'immatriculation au Journal officiel du territoire du Soudan français. La volonté d'avoir des titres fonciers ayant une force probante absolue et le passage au régime de l'immatriculation nécessitent certaines garanties. Aussi, la procédure du décret du 10 juillet 1956 ne devait pas être plus lourde que la procédure antérieure. Dans tous les cas, ce décret de 1956, au regard du législateur, a des effets très intéressants, notamment pour le crédit. Tel était d'ailleurs le but poursuivi, qui se trouve ainsi atteint. Il est par ailleurs important de noter que, certes, l'article 4 du décret de 1955 précise que le titre de constatation est opposable aux tiers, mais qu'on ne peut pour autant en déduire que les droits fonciers non constatés ne sont pas opposables à tous. En effet, ce raisonnement revient à réduire la portée de la confirmation des droits fonciers que pose l'article 3 du décret de 1955. Pour le législateur, tous les droits coutumiers exercés sur le sol ont vocation à être opposés à n'importe qui par celui ou ceux qui les exercent légitimement. Ainsi, la procédure de constatation a pour but de définir avec certitude les trois éléments qui sont : l'objet, le contenu et le titulaire des droits. Pour terminer, il importe d'évoquer au passage les dispositions du dernier alinéa de l'article 4 susvisé. Ces dispositions ont pour but d'éviter l'accaparement personnel des terres par les chefs coutumiers. Il est aussi intéressant de se faire une idée du mode de financement des opérations de constatation.

### **C/ Le financement des opérations de constatation**

L'obtention des résultats escomptés des opérations de constatation n'est, en fait, possible qu'à la condition de disposer de services de conservation foncière bien outillés. Pour ce faire, il était important d'avoir à la disposition de l'administration des géomètres suffisants en qualité et en quantité. La procédure, en outre, au regard de l'administration, devrait être gratuite ou presque. En effet, compte tenu de l'état de dénuement des indigènes, il est inutile de leur imposer des frais qu'ils ne sauraient payer. C'est ainsi que se pose le problème de financement des opérations de constatation : comment financer et qui va financer ?

Le Gouverneur général de l'A.O.F. a proposé l'intervention du fonds d'investissement pour le développement économique et social pour le financement des opérations dont il est question.

Mais il convient de noter que le fonds n'a pu financer que lorsque les opérations de constatation étaient associées à des programmes de mise en valeur. Dans les autres cas, l'administration fixa simplement des montants symboliques permettant de faire face à certaines dépenses courantes en matière immobilière.

#### **D/ L'aliénation des droits fonciers coutumiers**

Les droits fonciers de la première catégorie peuvent, aussitôt après leur constatation, être grevés de nouveaux droits ou aliénés au profit de tous tiers (article 5 du décret du 20 mai 1955). Le même article ajoute que dans ce cas, l'acquéreur définitif, s'il n'est pas soumis à un statut coutumier local, est tenu de requérir en son nom et sans délai l'immatriculation de l'immeuble. Ces droits peuvent également être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire (de statut civil particulier) qui requiert à cet effet leur immatriculation. Ainsi, le décret de 1955 a défini les droits fonciers susceptibles d'être immatriculés. Sur ce point, l'Assemblée territoriale, incompétente à l'égard du régime de l'immatriculation, n'a aucun pouvoir de modification. Les droits en question sont bien éloignés de la conception coutumière de tenure du sol. Ils en représentent néanmoins une forme assez évoluée. Pour sa part, le législateur colonial a entendu favoriser et garantir cette évolution. Il n'a nullement voulu l'imposer. Aussi, nous pouvons remarquer que le pouvoir d'aliéner n'est consacré que lorsque deux conditions préliminaires coexistent. Dans un premier temps, il faut la constatation d'une évolution réelle de la coutume. Cette évolution doit aboutir à la reconnaissance au profit d'un individu du pouvoir de disposition de ses droits sur le sol. Dans une seconde acception il importe que soit constatée une emprise évidente et permanente sur la terre. En outre, il faudrait que l'emprise, dont il est question, soit matérialisée soit par des constructions, soit par une certaine mise en valeur.

Ces dispositions visent à constituer une véritable propriété individuelle. Les nouveaux propriétaires n'ont donc plus besoin d'entreprendre la longue et coûteuse procédure de l'immatriculation. Ils peuvent, grâce au titre foncier prévu par l'article 5 du décret de 1955 et par le titre I du décret de 1956, grever leurs droits fonciers de nouveaux droits (hypothèque). Ils peuvent aussi les aliéner et ce même au profit de personnes de statut civil de droit commun. Ces personnes, pour ce qui les concerne, sont simplement tenues de faire procéder sans délai à l'immatriculation. Mais également, et nous l'avons déjà évoqué, les droits fonciers dont s'agit, une fois constatés, peuvent être directement immatriculés. Le bornage est supprimé si aucune opposition n'est enregistrée dans un délai de deux mois à partir de la date de publication de la réquisition d'immatriculation au Journal officiel.

Pour terminer il convient d'ajouter que le décret de 1955 en son article 5 abroge implicitement les articles 5, 83 et 90 du décret du 26 juillet 1932 concernant le certificat administratif. Ce dernier certificat est, de ce fait, supprimé.

Pour ce qui est des droits de la seconde catégorie, le législateur a estimé opportun de les maintenir tels quels une fois constatés. En conséquence, ces droits sont intransmissibles aux personnes et collectivités non susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume. Mieux, ils ne peuvent être transmis aux personnes de statut civil de droit commun ou assimilées. Ils ne peuvent de surcroît être immatriculés. En effet, s'il en avait été autrement, leurs titulaires respectifs auraient eu un droit de disposition ignorée de la coutume. Mais ces droits de la seconde catégorie peuvent être "abandonnés". Cet abandon ne peut se faire qu'en faveur des collectivités et établissements publics, d'où la possibilité pour les collectivités secondaires (notamment les communes et les collectivités rurales du décret 57-361 du 4 avril 1957) de se constituer un domaine privé. La possibilité d'abandon a été étendue aux demandes de concessions, répondant du coup à l'un des objectifs de la colonisation elle-même.

#### **E/ L'abandon des droits coutumiers**

L'article 6 du décret de mai 1955 indique in fine qu'il peut être fait abandon de tous droits fonciers coutumiers. Cet abandon est possible tant en faveur des collectivités et établissements publics qu'en faveur des demandeurs de concessions. L'abandon aux collectivités et établissements publics est prévu à l'article 11 alinéa 2 du décret de 1956. Lorsqu'il s'agit de droits non encore constatés, l'abandon est précédé d'une procédure de constatation poursuivie par l'administration. Pour ce faire, il y a lieu d'observer les dispositions des articles 16 à 21 du décret du 10 juillet 1956. Outre la constatation, l'abandon des droits nécessite une convention d'abandon par acte authentique. La raison en est simple : les collectivités et établissements publics ne sont pas des personnes de statut coutumier local. Il est aussi nécessaire de procéder à l'incorporation par immatriculation de l'immeuble abandonné au domaine privé des collectivités et établissements publics. Ce domaine privé est limité aux biens détenus dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation. L'abandon en faveur des collectivités a pour effet de ramener le terrain "dégrevé" de tous les droits coutumiers dans la catégorie des biens vacants et sans maître. Aussi, par dérogation à la règle selon laquelle les biens vacants et sans maître reviennent à l'Etat, le terrain vacant et sans maître est attribué en toute propriété à la collectivité qui a poursuivi l'abandon.

#### **II/ L'adoption du principe des concessions**

L'Etat, en présence d'une propriété inexistante, collective, sans titre, allait-il se l'approprier entièrement, déposséder les indigènes pour l'affecter aux colons et aux sociétés concessionnaires ? Mais n'était-ce pas aller au devant de troubles politiques, et l'indigène dépouillé ne manifesterait-il pas son opposition par des soulèvements armés ? Il fallait établir le régime de la propriété foncière sur des bases permettant aux colons et aux indigènes de vivre ensemble. Il importait alors d'assurer aux uns la sécurité de la propriété et aux autres la sécurité de l'existence. Les terrains devenus la propriété de l'Etat, comment ce dernier devait-il les concéder aux colons ? L'examen du régime des concessions passe forcément par la maîtrise d'un concept. Ce concept est l'institutionnalisation de l'infériorité des droits des indigènes. Le général De Trintinian qualifiait ces droits "d'états de mœurs". L'institutionnalisation à laquelle il est fait allusion repose sur une ségrégation rigoureuse entre les droits que peuvent avoir les indigènes et ceux naturellement attachés à la qualité d'européens. Les droits des indigènes sont évidemment considérés comme inférieurs à ceux des européens. Ce principe a pour conséquence de soumettre ces derniers droits au régime de l'immatriculation pendant que ceux des indigènes sont régis par les coutumes et les usages locaux<sup>206</sup>.

#### **A/ La distinction des catégories de concession**

Précédemment, nous avons évoqué le domaine privé immobilier des collectivités publiques. Ce domaine est limité aux seuls biens et droits immobiliers détenus dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation. Dès lors, tous les droits fonciers coutumiers étant confirmés, une terre non appropriée et non détenue en vertu d'un titre écrit ne peut plus être présumée vacante et sans maître. La vacance doit être démontrée par une enquête publique et contradictoire, qui aboutit éventuellement à une constatation des droits fonciers coutumiers. Pour ce qui concerne les concessions, on peut en distinguer deux catégories. Il y a en premier lieu les concessions de terres détenues par l'Etat dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation. Ce sont les concessions de "terres domaniales". Il y a ensuite les concessions de terres grevées de droits fonciers coutumiers, qui ne comportent pas droit de disposition ni emprise évidente et permanente sur le sol.

Il importe de souligner par ailleurs que, depuis la mise en application des décrets de mai 1955 et de juillet 1956, les terres vacantes et sans maître sont transférées du domaine de l'Etat au domaine du territoire. Il en résulte que la catégorie des concessions de terres domaniales doit comporter ce qui peut être appelé une sous distinction. Elle est la suivante :

---

<sup>206</sup> B. Molleur, Le droit de propriété sur le sol sénégalais, Thèse, 1978, Université de Dijon, p. 231.

- les concessions de terres détenues par l'Etat dans les formes et conditions prévues par le code civil et le régime de l'immatriculation ;
- les concessions de terres détenues dans les mêmes formes, sous réserve du pouvoir des Assemblées territoriales de modifier en ce qui concerne le domaine des territoires de leur ressort la définition restrictive de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mai 1955.

#### **B/ Les concessions de terres détenues par l'Etat dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation**

Il est aisé de comprendre qu'à partir des décrets de 1955 et 1956, les concessions dont il est ici question constituent la minorité. Les terres détenues par l'Etat dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation peuvent être concédées dans les conditions fixées par l'article 7 du décret de 1955. Mais, en même temps, il faut prendre en considération les dispositions des textes antérieurement en vigueur. Seulement, et cela se conçoit bien, ces dispositions ne doivent pas être contraires à celles du décret de 1955. Il s'agit en l'occurrence des articles 2, 3, 6, 7, 8, 10, et 12 du décret du 15 novembre 1935. Ce dernier décret porte réglementation des terres domaniales en Afrique occidentale.

#### **C/ Les concessions de terres grevées de droits fonciers coutumiers ne comportant pas droit de disposition ni emprise évidente et permanente sur le sol**

Le titre II du décret du 10 juillet 1956 régit ces concessions en ses articles 15 à 27. La demande d'une concession de cette nature doit être précédée d'une enquête publique et contradictoire. Cette enquête est destinée à faire apparaître l'existence éventuelle de droits fonciers coutumiers. Elle permet également de révéler la nature, l'étendue et le titulaire des droits. Aussi, s'il s'avère que le terrain demandé en concession n'est pas grevé de droits fonciers coutumiers, le terrain est incorporé au domaine. Par la suite, ce terrain est concédé comme terre domaniale (article 21 du décret). Si, au contraire, le terrain est grevé de droits fonciers coutumiers, il est procédé à la constatation systématique de ce droit et à l'établissement d'un titre foncier.

Par ailleurs, s'il existe des droits fonciers coutumiers individuels qui comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente, on ne poursuit pas la procédure d'instruction de la concession. En effet, les titulaires de ces droits peuvent les aliéner au profit de celui qui demande la concession (article 5 du décret de 1955).

Les titulaires de droits autres que les précédents sont invités simplement à faire savoir s'ils acceptent d'abandonner leurs droits ou s'ils acceptent leur transformation en servitudes. Pour ce faire, ils doivent comparaître avec le demandeur de concession devant le tribunal de droit



local. L'intervention de la juridiction a essentiellement pour but d'assurer la liberté totale de la décision qui est prise par les titulaires des droits coutumiers. Elle assure aussi la preuve de la décision des autochtones.

Pour terminer, nous devons préciser que toute concession est accordée à titre provisoire. Mieux, il y a la condition de mise en valeur rationnelle. Cette mise en valeur doit être effectuée dans un délai bien déterminé. Un cahier des charges précise les conditions particulières de mise en valeur de chaque concession, ainsi que sa durée. Le concessionnaire provisoire ne peut céder ses droits qu'avec l'autorisation de l'autorité concédante (article 24 du décret de 1956). La concession devient définitive après constatation de la réalisation de la mise en valeur prévue au cahier des charges. Cette constatation emporte transfert de propriété au profit du concessionnaire. Ce dernier, à partir de ce moment, doit requérir l'immatriculation à son nom de la terre concédée. Le transfert de propriété peut toujours être assorti d'une condition résolutoire. En conclusion, il importe de retenir que la réorganisation foncière et domaniale du décret du 20 mai 1955 consiste essentiellement en la garantie totale des droits légitimes des autochtones sur le sol. L'évolution de ces droits vers la notion de propriété individuelle y est favorisée. Aussi, il était certes important que la coutume foncière soit connue, mais il n'était pas important de la faire changer de figure et de la cristalliser. Il importait d'entreprendre dans tout le Soudan un véritable cadastrage par la délimitation des tenures collectives. Ce cadastrage a l'avantage d'identifier les droits coutumiers des collectivités traditionnelles. La délimitation en question a pour objet d'accélérer la procédure de délivrance des concessions ainsi que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle permet, enfin et surtout, de faire apparaître les portions du sol réellement vacantes. Ces portions peuvent, de ce fait, être immatriculées au nom de l'Etat ou au nom de la colonie du Soudan français.

### **III/ Le régime hypothécaire**

#### **A/ Le concept du régime hypothécaire**

A partir de l'arrêté du 5 novembre 1830, comme nous l'avons déjà rappelé, le code civil fut promulgué dans la colonie du Sénégal et dépendances. Aussi, le mode de publicité des droits fonciers en particulier a été rendu applicable conformément au titre 18 du code civil français. Aux termes des dispositions de ce titre, les conventions passées entre européens et indigènes pourront être transcrites sur les registres de la conservation des hypothèques. Il en sera de même des cessions de terrains consenties par l'administration à des particuliers (colons compris) en vertu de contrats écrits. Il est vrai que l'organisation des conservations d'hypothèques au Sénégal date d'un décret impérial du 28 novembre 1861. Ce décret a rendu applicable dans la colonie l'ordonnance du 14 juin 1829 portant organisation des hypothèques

aux Antilles. Mais, déjà le 18 mars 1820, un arrêté du gouverneur du Sénégal avait édicté un règlement sur les hypothèques. Ce régime a subsisté malgré que les terres qui y étaient soumises se rarefiaient chaque année en étendue. Les décrets du 24 juillet 1906 et du 26 juillet 1932 précisent que tout immeuble détenu dans les formes admises par les coutumes indigènes doit être immatriculé avant de faire l'objet de contrats écrits conformément aux principes du droit français. Les mêmes textes prescrivent qu'un immeuble immatriculé ne peut plus être placé sous le régime hypothécaire. C'est ainsi que les propriétaires d'immeubles soumis au régime de la transcription les faisaient passer sous le régime de l'immatriculation, qui offre plus de commodités.

Le régime hypothécaire se fonde sur deux principes. D'une part, il n'y a pas de droit réel sans inscription et d'autre part, tout droit réel inscrit se conserve aussi longtemps que son inscription n'a pas été radiée du livre foncier. Pour autant, on ne saurait affirmer que l'inscription est un élément constitutif de droits réels. En effet, une distinction semble nécessaire entre la situation des parties et celle des tiers. A l'égard des tiers, un droit réel non inscrit est sans effet, il leur est inopposable. L'article 21 du décret du 24 juillet 1906 dispose que « les droits réels ne se conservent et ne produisent effet à l'égard des tiers qu'autant qu'ils ont été rendus publics dans les formes, conditions et limites réglées au présent décret, sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions. » Cette formule a été reprise par l'article 21 du décret du 26 juillet 1932. Entre les parties, il y a lieu de remarquer que le consensualisme doit être la règle. Pour autant, un droit réel non inscrit n'en est pas moins valable, à moins que la loi n'en dispose autrement. La publication, pour ce qui la concerne, est prévue aux articles 105 du décret de 1906 et 130 du décret de 1932. Il est dit dans ces articles que « la publication aux livres fonciers des droits réels constitués sur les immeubles postérieurement à leur immatriculation exigée pour la validité de ces droits à l'égard des tiers est assurée par la formalité de l'inscription ». Par ailleurs, les décrets écartent la prescription comme mode d'acquisition des droits réels ou de libération des charges qui grèvent les immeubles immatriculés (articles 57 du décret de 1906 et 82 de 1932). Par rapport aux hypothèques, les décrets de 1906 et de 1932 sont plus explicites. Aux termes de leur article 32, l'hypothèque régulièrement publiée conserve son rang et sa validité, sans forme nouvelle. Il en va ainsi jusqu'à la publication dans les mêmes formes de l'acte libératoire.

### **B/ Les règles régissant l'hypothèque**

Le régime général de l'inscription des droits réels est fondé sur deux règles principales : il n'y a pas de droit réel ou de charge sans inscription ; le droit ou la charge inscrits se conservent aussi longtemps que dure l'inscription. Toutefois, quelques exceptions existent en ce qui

concerne les privilèges et les hypothèques, en tout cas relativement à la règle selon laquelle il n'y a pas de droit réel sans inscription. La première exception a trait à la publication du privilège des frais de justice. L'article 28 du décret de 1906 dispense de publication le privilège en cause. Les frais en question se limitent à ceux pour la réalisation de l'immeuble et la distribution du prix. L'article 29 déroge expressément au principe de l'inscription. Il dispose que les créanciers et légataires qui demandent la séparation du patrimoine d'une personne décédée conservent, pour l'exercice de leur privilège sur les immeubles héréditaires, le bénéfice du délai de six mois à compter de l'ouverture de la succession. Pendant ce délai, le privilège, même non inscrit, peut être invoqué par ceux au profit desquels il existe. Lorsque ce délai expire, le privilège doit être inscrit pour exister et produire des effets.

Une autre exception est relative à l'inscription d'hypothèques dans les cas de prêt à court terme. L'article 43 des décrets du 24 juillet 1906 et 26 juillet 1932 réglemente cette inscription. Le texte prévoit que « la publication de l'hypothèque conventionnelle peut, dans les cas de prêts à court terme, être différée pendant un délai maximum de quatre vingt-dix jours, sans que le créancier soit exposé à perdre le rang qui lui est et demeure acquis, à la condition, par lui, de se conformer aux dispositions de l'article 157 ». Pour la sauvegarde de ses droits et la conservation de son rang, il doit accomplir certaines formalités. L'acte constitutif de l'hypothèque doit être rédigé dans les formes ordinaires et un original ou une expédition remis au créancier hypothécaire. Celui-ci effectue un dépôt à la conservation foncière, en faisant défense par écrit au conservateur de déférer à aucune réquisition d'inscription au préjudice de son droit dans un délai qui ne peut être supérieur à quatre-vingt-dix jours. Ce dépôt, pendant ce délai, vaut opposition. Le conservateur l'inscrit au registre du dépôt avec mention provisoire sur le titre foncier. Cette mention n'est pas reproduite sur la copie du titre foncier. Si au cours de ce délai une nouvelle inscription est demandée, le conservateur procède au préalable à l'inscription de l'hypothèque différée. A l'expiration du délai, le créancier requiert l'inscription de son droit.

### **Paragraphe III : La mise en œuvre au Soudan du régime métropolitain d'expropriation**

L'exécution des travaux publics entraîne fréquemment des atteintes aux droits des particuliers. Il est vrai que l'atteinte la plus grave est la prise de possession forcée des propriétés. L'atteinte, la moins grave, fait suite aux simples dommages causés par l'exécution de travaux ou la seule présence de l'ouvrage public. Il faut donc distinguer la prise de possession définitive de terrains nécessaires à l'assiette de l'ouvrage public des simples atteintes au droit de propriété. La première est réalisée par la procédure de l'expropriation. Cette expropriation a pour but de faciliter l'exécution d'un travail public.

Le code civil de 1804 a institutionnalisé une procédure de l'Ancien Régime. Cette procédure à l'époque était fondée sur la "nécessité publique". Ainsi, aux termes des dispositions de l'article 545 du code civil, « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». La procédure en question est celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans des termes assez simples, elle peut se définir comme « la procédure par laquelle l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous la réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier »<sup>207</sup>. La doctrine et la jurisprudence ont admis qu'il s'agit d'une prérogative de puissance publique de l'Etat souverain. L'administration, en effet, peut, par un contrat de droit privé, acquérir à l'amiable. Il lui est aussi possible d'acquérir en recourant à des procédés de contrainte. Le recours à ce dernier procédé doit être motivé par l'intérêt général. Les sources du droit contemporain de l'expropriation sont pour partie des sources jurisprudentielles. En particulier, c'est le juge administratif qui, en dernier ressort, juge si une opération projetée par l'administration présente un caractère d'utilité publique et peut, en conséquence, être réalisée par la voie de l'expropriation. C'est dire que la notion d'utilité publique a un contenu largement jurisprudentiel. Le juge administratif s'est d'ailleurs doté, comme on le verra, de techniques lui permettant de mieux apprécier si, oui ou non, dans tel cas d'espèce, il y a bien utilité publique. « Mais le droit de l'expropriation connaît également des sources écrites. L'abondance de ces dernières est une des caractéristiques du droit de l'expropriation. En effet, c'est un droit fondamental qui est en cause, à savoir le droit de propriété. Ces sources sont soit des sources constitutionnelles, soit des sources conventionnelles, soit des sources législatives ou réglementaires, étant entendu qu'elles ont pu être précisées, voire même mises en évidence par la jurisprudence »<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Archives nationales du Sénégal, 12P, pièces écrites, 1918, note Bourdillon.

<sup>208</sup> J. M. Auby, P. Bon, J. B. Auby, P. Terneyre, Droit administratif des biens, Domaine public et privé Travaux et ouvrages publics Expropriation, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2011, p. 486.

Nous avons remarqué dans l'étude des coutumes du Mali précolonial que l'individu est inexistant face au groupe. Seul importe l'intérêt de la collectivité. Il y a ici un écho de cette réalité dans le droit métropolitain, pourtant individualiste. Certes, ici l'individu a des droits face à la communauté, mais l'intérêt de la population prime sur les intérêts individuels. L'acte d'acquisition par la contrainte implique néanmoins une contre-partie. Par contre, dans le droit coutumier, la contrepartie se résume à l'intérêt de la collectivité. La contrepartie, en droit moderne, est l'indemnité dont il sera question dans les développements suivants. En France, l'article 27 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose déjà que La « propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »<sup>209</sup>. La matière a fait l'objet de codification par une ordonnance du 23 octobre 1958<sup>210</sup>.

Pour ce qui concerne l'Afrique occidentale, dont fait partie le Soudan, deux textes sont intervenus pour la réglementation de la matière. Ils sont restés très longtemps en vigueur. Il s'agit des décrets du 23 novembre 1930 et du 9 février 1949 ; le second ayant porté modification du premier. Tous deux avaient trait à la réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique en Afrique occidentale française. Les décrets en question s'inspirent de l'ordre public libéral résultant des dispositions de l'article 545 du code civil français, qui veut que l'expropriation résulte d'un acte de l'autorité judiciaire. Le décret du 20 mai 1955 susvisé a, à la suite des décrets de 1930 et de 1949, étendu la procédure d'expropriation à toutes les terres y compris celles occupées selon le droit coutumier. Néanmoins, il importe de noter que le respect de la propriété privée ressort des différents textes par le recours exceptionnel à la procédure de l'expropriation. D'autre part, l'article 3 du décret du 1<sup>er</sup> septembre 1945 dispose que « le droit d'expropriation résulte de l'acte qui déclare expressément l'utilité publique ». Sous le régime de ces décrets, on peut remarquer que le respect de la propriété privée explique la complexité des procédures mises en œuvre pour mener à bien une expropriation. Le procédé est exceptionnel, notamment par la publicité, comme on le verra, qui accompagne toute opération d'expropriation. Cette opération prescrit la publication au Journal officiel et dans les journaux d'annonces légales des lieux de situation des immeubles expropriés, de l'arrêté du Commissaire de la République qui désigne les propriétés objet de l'expropriation.

---

<sup>209</sup> J. Owona, Directeur de l'Institut des relations internationales du Cameroun, *Revue de droit de l'Université de Douala*, 1974, P. 7.

<sup>210</sup> Y. Jouhaud, A propos de la réglementation de l'expropriation, RJPIC, 1970, pp. 1045 à 1066.

Par ailleurs, l'intervention du juge, dans tous les cas, constitue l'autre marque des procédures d'expropriation coloniales. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 1<sup>er</sup> septembre 1945, l'expropriation se fait par autorité de justice. L'article 2 précise que le jugement d'expropriation est rendu par le tribunal (juge de paix à compétence étendue) de la circonscription dans laquelle se trouve l'immeuble objet de l'expropriation. En conséquence, les tribunaux interviennent aux différentes phases de la procédure.

La troisième caractéristique des procédures d'expropriation coloniales réside dans l'octroi, en contrepartie de la dépossession, d'une « juste » et « préalable » indemnité. Il s'agit là d'un principe dont on trouve le fondement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le texte de l'article 13 du décret de 1945 dispose que « l'indemnité d'expropriation est établie en tenant compte dans chaque cas de la valeur de l'immeuble avant la date de l'expropriation et de la plus-value qui résulte pour la partie de l'immeuble non expropriée de l'exécution de l'ouvrage projeté ». Il ajoute que « l'indemnité ne doit comprendre que le dommage actuel et certain directement causé par l'expropriation ». L'indemnité ne peut en aucun cas s'étendre à un dommage « incertain, éventuel et indirect ». La question se pose de savoir quelle est l'autorité qui évalue l'indemnité. En réalité, c'est l'administration qui est au début et à la fin de toute la procédure. Y avait-il véritablement une différence entre l'administration et la justice au Soudan ? La justice elle-même ne relevait-elle pas de l'autorité administrative ? Etait-elle indépendante au Soudan et dans les colonies de l'Afrique occidentale ? Assurément, nous pouvons répondre par la négative. Dans tous les cas, la procédure qui était en vigueur mérite un examen juridique.

### **I/ La procédure d'expropriation dans la colonie**

De prime abord, la procédure de l'expropriation en vigueur au Soudan peut être considérée comme une procédure mixte. Elle comporte, en effet, une phase administrative et une phase judiciaire. En effet, aux termes de cette procédure, il incombe à l'autorité administrative la tâche de la déclaration d'utilité publique. La justice, quant à elle, a pour rôle d'ordonner l'expropriation après avoir assuré la garantie des droits des expropriés.

#### **A/ Le rôle de l'administration**

Aux termes des dispositions du décret de septembre 1945, toute opération d'expropriation est précédée d'une enquête de "commodo" et "incommodo". Le projet comportant un plan indique les propriétés concernées. Ce projet est déposé au bureau de l'administrateur. Mais il peut être aussi déposé à la mairie si les biens sont situés dans une commune de plein exercice (nous reviendrons sur ces aspects). Aussi, lorsque le dépôt est effectué, les intéressés en prenaient connaissance et présentaient éventuellement leurs observations pendant un délai d'un mois. A la suite de cette procédure intervient la déclaration d'utilité publique. Cette

déclaration est aussi une œuvre administrative. En effet, l'expropriation est une procédure exorbitante de droit commun. Elle ne peut donc être prononcée qu'au motif de l'utilité publique. C'est ce qui explique l'importance de la déclaration de l'utilité publique. La déclaration d'utilité publique est l'acte par lequel l'autorité administrative déclare, par décret, arrêté ministériel ou préfectoral, la nécessité d'une procédure d'expropriation. Le décret du 1<sup>er</sup> septembre applicable au Soudan précise que le droit d'expropriation résulte de l'acte autorisant les opérations projetées. Ce droit résulte aussi de l'acte qui déclare d'utilité publique les opérations en question. Pour ce qui est des opérations projetées, il peut s'agir de la construction des routes, des chemins de fer, de l'aménagement de forces hydrauliques, etc. En outre, aux termes du même décret, il ressort clairement que l'acte qui autorise les travaux ou opérations peut être soit une loi ou un décret, soit un arrêté du gouverneur général de l'Afrique occidentale française. Nous verrons, dans l'analyse des biens après la colonisation, que la procédure instaurée au Mali a conservé cette formalité substantielle de la déclaration d'utilité publique. Il en est d'ailleurs ainsi dans la plupart des anciennes colonies de l'Ouest africain. La déclaration est la procédure sine qua non de l'expropriation. Il est important de préciser que les textes coloniaux ne définissent pas l'utilité publique. Aussi, l'absence de définition de la notion dont s'agit laisse une certaine marge de manœuvre à l'administration. En effet, ce qui est ici en cause est le développement de la colonie considérée. C'est ainsi que la pratique a révélé que l'utilité publique est extensible. On sait que cette utilité publique est apparue avec l'article 545 du code civil et elle a connu une extension dans la pratique administrative de la France métropolitaine. Il fallait donc s'attendre dans les nouveaux territoires à cette extension. C'est pourquoi, une tendance semblable a pu être constatée dans toute l'Afrique occidentale française. Mais, y a-t-il une appréciation différente de celle de l'autorité administrative ?

En principe, le pouvoir d'appréciation de la notion n'échappe pas toujours au contrôle de l'autorité judiciaire. Cette dernière est traditionnellement considérée comme gardienne des libertés individuelles. En conséquence, le contrôle juridictionnel demeure ici aussi possible. La déclaration est un acte administratif, et comme tout acte administratif, elle est susceptible de faire l'objet d'un recours. Ce recours peut être fait pour des motifs variés rattachés à l'excès de pouvoir : vice de forme, incompétence, détournement de pouvoir ou violation d'une disposition légale ou réglementaire. Le décret de 1945 dispose que les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité publique en a été déclarée et constatée dans les formes prescrites. Naturellement, il est aisé de constater que cela suppose un contrôle du motif et des formes d'utilité publique. Le Conseil d'Etat, par un avis en date du 20 décembre 1949 relatif au décret du 26 novembre 1930, a estimé que l'énumération des



opérations susceptibles de faire l'objet de l'expropriation n'est pas limitative. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré comme opération d'utilité publique les remboursements prévus au règlement général d'aménagement de la presqu'île du Cap-Vert et les opérations d'urbanisme aux colonies<sup>211</sup>. Sans déclaration d'utilité publique, il ne saurait y avoir d'expropriation, encore moins une décision de justice qui l'ordonne.

### **B/ La décision d'expropriation**

L'autorité judiciaire, en l'occurrence le juge de paix à compétence étendue, joue un important rôle en matière d'expropriation. La procédure, en vigueur au Soudan français, accorde au juge le pouvoir de prononcer l'expropriation. L'article 1<sup>er</sup> du décret du 26 novembre 1930 déclare que « l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère en Afrique occidentale française par autorité de justice ». Il appartient donc au tribunal de première instance (justice de paix à compétence étendue) de la circonscription des immeubles de prononcer l'expropriation. Aujourd'hui encore, il en est ainsi au Mali. Le jugement d'expropriation, qui est rendu, doit comporter la fixation des indemnités à allouer à l'exproprié. Comme en métropole, la phase judiciaire est de la compétence du juge judiciaire de droit commun. C'est la raison pour laquelle nous parlons ici de juge de paix à compétence étendue. Cette dernière institution, il faut le dire au passage, existe aujourd'hui encore au Mali. Par contre, la question de l'expropriation ne relève pas d'un juge spécialisé comme en France métropolitaine. En effet, l'une des innovations de l'Ordonnance du 23 octobre 1958 en France a été la mise en place du juge de l'expropriation. Cette ordonnance se justifiait par le souci de mettre la constitution d'un corps de magistrats ayant une connaissance particulière du marché foncier. Pour toute opération d'expropriation, il y a donc une phase administrative et une phase judiciaire<sup>212</sup>. Il n'en était pas ainsi dans toutes les colonies. En effet, dans les colonies belges par exemple, le texte du 24 juillet 1956 exclut l'intervention du juge dans le prononcé de l'expropriation. Dans ces colonies belges, le Gouverneur général prononce l'utilité publique des travaux et ordonne les expropriations en fixant les délais de déguerpissement. Néanmoins, au Soudan, en cas d'urgence, des mesures exceptionnelles pouvaient aussi être prises. Les décrets du 26 novembre 1930 et du 1<sup>er</sup> septembre 1945 prévoient des dispositions exceptionnelles. Aussi, lorsqu'il y a urgence, notamment en matière de travaux militaires ou d'assainissement, l'expropriation est spécialement déclarée par l'acte qui autorise les opérations. Dans ce cas, l'assignation énonce en même temps la somme offerte par l'administration pour être consignée. Les expropriés, pour ce qui les concerne, sont tenus de déclarer la somme dont ils

---

<sup>211</sup> J. Owona, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique Tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 277.

<sup>212</sup> J. M. Auby, P. Bon, J. B. Auby, P. Terneyre, Droit administratif des biens, Domaine public et privé, Travaux et ouvrages publics, Expropriation, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2011, p. 491.

demandent la consignation. C'est seulement après ces formalités que le tribunal fixe le montant de la somme à consigner et ordonne la prise de possession. Dans tous les cas, une phase judiciaire existe toujours, même si elle n'est pas très contradictoire. Une fois l'expropriation prononcée, elle produit un certain nombre d'effets.

## **II/ Les effets de l'expropriation coloniale**

L'expropriation se traduit par la dépossession unilatérale de l'exproprié et par le transfert des droits de l'exproprié à la puissance publique. L'utilité publique à elle seule est insuffisante à rendre l'expropriation effective. Il faut aussi le versement par l'Etat d'une indemnité compensatrice.

### **A/ La dépossession unilatérale**

La dépossession unilatérale veut dire qu'il appartient à la puissance publique de prendre l'initiative de l'expropriation. Cette procédure de cession forcée n'est mise en œuvre qu'au bénéfice de l'Etat, représentant de l'intérêt général. Aussi peu importe la volonté des propriétaires coutumiers ; cette volonté en cette matière est quasiment inopérante. En effet, aucun indigène, dans le cas qui nous concerne, ne voudra se voir déposséder de son bien immobilier. Nous savons, pour l'avoir étudié amplement, le lien affectif qu'ont les indigènes vis-à-vis de leurs terres. La terre possédée depuis plusieurs générations ne doit, selon la coutume, jamais quitter la famille ou la tribu. Pourtant, la primauté de l'intérêt général correspond à la mentalité des indigènes pour lesquels l'intérêt collectif est supérieur à l'intérêt individuel. Mais ici, pour eux, il est plutôt question de la préservation des intérêts des étrangers. Il s'agit d'une cession forcée au bénéfice de l'Etat. Néanmoins, aux termes des dispositions des décrets du 26 novembre 1930 et du 1<sup>er</sup> septembre 1945, si « les immeubles acquis pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination... les anciens propriétaires ou leurs ayants cause peuvent en demander la remise ». Dans ce cas, le prix des immeubles rétrocédés est fixé à l'amiable. Mais lorsqu'il n'y a pas d'accord amiable, le tribunal du lieu de situation des immeubles fixe le prix. Ce cas de figure n'est jamais arrivé au Soudan. L'Etat, dans tous les cas où il a eu recours à l'expropriation, a réalisé, ne serait-ce qu'en partie, les travaux projetés. Le prix, il est important de le noter, ne peut en aucun cas excéder la somme moyennant laquelle les immeubles ont été acquis. Cette règle ressort des dispositions de l'article 25 du décret de 1930 et de l'article 26 du décret de 1945.

### **B/ Le transfert des droits de l'exproprié à l'Etat colonial**

Une fois l'expropriation prononcée, les droits de l'exproprié sont transférés à l'expropriant. Dans le cas qui nous concerne, on peut valablement se poser la question de la nature des droits des expropriés. De quels droits peut-il s'agir ? Les prérogatives dont se prévalent les

indigènes du Soudan peuvent-elles être considérées comme des droits au sens métropolitain du terme ?

En fait, les prérogatives en question, de notre point de vue, peuvent être classées dans la catégorie des droits. Il y a lieu d'ajouter simplement que certes, il s'agit de droits, mais de droits appartenant à une population de seconde catégorie. Il suffit pour s'en convaincre de se référer au régime de l'indigénat. L'indigénat n'empêchait pas le droit à l'indemnité en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette indemnité, de façon générale, représentait beaucoup pour les populations indigènes, mêmes si elles préféraient de loin garder leurs biens.

### **III/ Le droit à indemnité**

« Alors que la compétence du juge judiciaire pour procéder au transfert de propriété est constante depuis la loi du 8 mars 1810, il n'en a pas été toujours de même de sa compétence en matière de fixation de l'indemnité »<sup>213</sup>. Le juge, aux termes de la même loi, avait pour mission de déterminer le montant des indemnités à défaut d'accord amiable. C'est seulement avec l'ordonnance du 23 Octobre 1958 que la France est revenue à la solution de 1810. Une juste et préalable indemnité constitue la contrepartie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'utilité publique, quand bien même elle existerait, cause un préjudice à autrui. Or, le code civil en son article 1383 dispose que « Tout fait quelconque de l'homme qui cause un préjudice à autrui doit être réparé ». Nous sommes donc ici dans cette logique de réparation des torts causés à autrui. L'indemnité à elle seule n'est pas suffisante comme contrepartie des droits de l'exproprié. Cette indemnité doit être préalable et juste. Mais en réalité, aux termes des décrets susvisés, le jugement d'expropriation et la fixation de l'indemnité sont liés. En effet, au regard des dispositions de l'article 12 du décret de 1930, le tribunal de première instance (ou la justice de paix) prononce l'expropriation des immeubles et fixe en même temps le montant de l'indemnité. A côté de cette disposition, celle de l'article 24 du décret du 1<sup>er</sup> septembre 1945 prévoit que « dès le paiement de l'indemnité ou dès sa consignation, l'administration peut entrer en possession de l'immeuble exproprié ». Cependant, il convient de noter que dans tous les cas d'expropriation au Soudan, le règlement préalable des indemnités n'a pas été respecté. Il est souvent arrivé que les indigènes, après les opérations et la prise de possession effective, revendiquent l'application des dispositions réglementaires. Pourtant, au Soudan comme dans la métropole, le législateur a évoqué la nécessité de l'indemnité juste. Cette indemnité doit permettre la réparation du préjudice causé à l'exproprié. Mais, pour que l'indemnité soit juste, il faut qu'elle répare intégralement le préjudice causé à l'exproprié. Dans le cas du Soudan, l'administration pouvait-elle réparer la

---

<sup>213</sup> J. M. Auby, P. Bon, J. B. Auby, Droit administratif des biens, Domaine public et privé, Travaux publics, Expropriation, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2011, p. 481

perte de ce lien affectif ? De toute façon, la valeur supposée des immeubles et des droits réels immobiliers n'avait d'importance qu'au regard de l'administration elle-même. Pour ce qui concerne les indigènes, la terre n'a pas de prix. Pour autant, nul parmi eux ne pouvait dire qu'elle n'a pas de valeur. La terre est la mère nourricière. Peut-elle être évaluée en termes de monnaie ? Une divinité peut-elle être cédée ? La réponse à ces questions devrait être préalable à toute opération d'expropriation et même de gestion des biens immobiliers des indigènes par l'Etat. L'Etat, en fait, était en train de se constituer une fortune immobilière. Pour ce faire, l'utilité publique a, la plupart du temps, été mise en avant pour déposséder, souvent de façon arbitraire, les populations indigènes de l'exercice de leurs droits vitaux. Cette dépossession systématique se poursuivra avec l'Etat du Mali, toujours pour motifs de mise en valeur et de développement économique et social du pays. Ces motifs pousseront le nouvel Etat du Mali à se constituer une fortune et à la gérer d'une manière différente, notamment en considérant les indigènes comme des citoyens à part entière. Mais, il a continué dans la même logique que l'Etat français en dépossédant les populations de leurs biens immeubles. Il en sera ainsi, comme nous le verrons, pendant les trente premières années de l'indépendance. La spoliation des biens des citoyens, cette fois ci, sera poursuivie par le régime socialiste de Modibo Keita et plus tard par la dictature du président Moussa Traoré. C'est d'ailleurs sous ce dernier régime qu'interviendra le premier code domanial et foncier, 26 ans après l'accession du pays à la souveraineté internationale. Certaines collectivités territoriales avaient, auparavant, vu le jour. Mais ces dernières n'avaient d'autres biens que ceux mis à leur disposition par l'Etat. Aussi, hier comme aujourd'hui, se pose avec acuité la question de la consistance et de la gestion des biens desdites collectivités. L'Etat, pour autant, n'a pas résolu toutes les questions qui ont trait à la même problématique de son propre domaine public, qu'il soit immobilier ou mobilier. La protection dudit domaine a aussi fait l'objet d'une réglementation particulière, différente de celle métropolitaine.

## **Section II : La gestion coloniale et la protection du domaine public**

Qu'entend-on par domaine public colonial au Soudan français ? Ce domaine est-il différent des biens détenus par les autochtones ? Se pose ainsi la question de savoir en quoi la gestion du domaine public diffère de celle du domaine privé pendant cette période. Le domaine public est constitué d'éléments immobiliers naturels (montagnes, collines, fleuves, rivières, lacs, étangs, dans leurs limites légales) ou artificiels (routes, ponts, barrages, aérodromes, places militaires, etc.). Ces éléments, par leur nature ou leur destination, ne peuvent entrer dans le patrimoine des particuliers. Aussi s'applique le régime de la domanialité publique, qui implique l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'exclusion de droits réels. Le domaine public colonial est réglementé par le décret du 29 septembre 1929. L'Etat n'a pas de pouvoir de disposition des biens du domaine public, sauf si les biens perdent leur caractère de domanialité publique, par déclassement ou désaffectation. Il est évident que le colonisateur a importé en Afrique sa propre conception.

Dans un premier temps, on utilisa le système de la transcription et de l'inscription du droit civil français. Après la promulgation du code civil au Sénégal par arrêté du gouverneur général du 5 novembre 1830, il a donc été appliqué au Soudan, alors considéré comme un simple prolongement du Sénégal. Le mécanisme du code civil repose sur une institution spécialisée, la conservation des hypothèques et sur la loi du 23 mars 1855 relative à la transcription hypothécaire. Cette loi a été rendue applicable au Sénégal et dépendances par décret du 28 août 1862. Les contrats immobiliers passés au Soudan selon les règles du code civil français étaient donc transcrits à Saint-Louis, où les autorités étaient compétentes pour la zone soudanaise. Avant l'érection du Soudan en territoire autonome en 1906, un service administratif fut institué pour la future colonie autonome par le décret du 15 décembre 1905. Il existe aujourd'hui encore au Mali des immeubles qu'on désigne sous le nom "d'immeubles du code civil".

Dans un second temps, le législateur français éprouva le besoin de faire appel à un système plus moderne dans lequel l'état de la propriété résulte d'une écriture publique. C'est le régime de l'immatriculation. En effet, le système du code civil français fondé sur la possession ne donnait qu'une sécurité relative aux propriétaires et aux titulaires de droits réels. Ce système ne permettait pas de connaître l'état juridique exact d'une parcelle de terre ou d'un immeuble quelconque. La mise en place d'un nouveau système s'en trouva facilitée par la théorie du domaine éminent. Au regard de cette théorie, le colonisateur se considérait comme propriétaire de la totalité des terres annexées par conquête ou par traités. Ce concept a été longuement développé dans le chapitre consacré à la consistance des biens de l'Etat colonial. Le législateur français s'inspira de deux régimes juridiques reposant sur les mêmes principes : l'Act Torrens et les lois prussiennes du 5 mai 1872. L'Act Torrens, loi dont le véritable nom

est ‘‘the real property act’’, a été promulgué en 1858 en Australie. Le système repose sur quatre principes qui sont la spécialité, la publicité, la légalité et la force probante. Il a été décrit par Jean Chabas <sup>214</sup> d’une manière assez précise.

L’immatriculation établit, de façon péremptoire au moyen d’une inscription prise sur un registre-livre ou registre foncier, la preuve de la propriété et des droits réels qui la grèvent. Lorsqu’un propriétaire veut établir son droit de propriété, il doit faire immatriculer son immeuble au registre foncier. Pour cela, il fait une demande qui déclenche la procédure d’enquête et de vérification de ses prétentions. Cette procédure s’accompagne d’une large publicité pour permettre à tous les ayants-droit de faire reconnaître les droits qu’ils peuvent avoir sur l’immeuble. Ils ont aussi la faculté de s’opposer à l’immatriculation du droit de propriété. A l’issue de cette procédure, si le droit de propriété du requérant n’a pas été contesté ou s’il a triomphé de toutes les contestations, l’immeuble est immatriculé à sa demande. En conséquence, son droit de propriété est consacré, en principe, de façon définitive. Cette immatriculation donne lieu à l’établissement d’un titre foncier. Sur ce titre doit désormais se faire la publicité de tous les droits réels et de toutes les charges foncières pouvant grever l’immeuble, ainsi que de toutes les mutations de propriété. Le livre foncier est le registre où sont inscrits les droits réels. Le titre foncier est en quelque sorte l’acte d’état civil de la parcelle de terre qu’il représente. Il constitue une entité à laquelle s’agrègent tous les droits dont la parcelle est l’objet. Ce titre est indépendant de la personne du propriétaire, il se suffit à lui-même. Ainsi, les inscriptions prises sur le registre foncier et mentionnées par le titre constituent en principe, une preuve absolue et inattaquable. Les droits qui y figurent sont en quelque sorte matérialisés et incorporés à la terre elle-même. Le titre foncier est, si l’on peut dire, la ‘‘photographie et la radiographie’’ de la terre qu’il représente.

La mise en place du système de l’immatriculation en Afrique occidentale française s’est effectuée en trois étapes. Tout d’abord, il faut remarquer que quatre décrets instituèrent l’immatriculation des immeubles pour le Sénégal et dépendances. Mais ces décrets, en pratique, ne reçurent pas une totale application. Le décret foncier du 24 juillet 1906 applicable à tous les territoires de l’Afrique occidentale française marque, en fait, l’introduction du nouveau régime du livre foncier. Ce décret est resté en application jusqu’à la promulgation du décret du 26 juillet 1932 qui présente avec lui peu de différences. Il convient de noter que, sous l’empire du décret de 1906, l’immatriculation était facultative, sauf exceptions. C’est ainsi que l’article 4 disposait que « l’immatriculation, exceptionnellement, est obligatoire dans le cas où un immeuble, détenu jusque là dans les formes admises par la coutume indigène,

---

<sup>214</sup> J. Chabas, La propriété foncière en Afrique noire, Juris-classeur civil, 1957, p. 19.

doit faire pour la première fois l'objet d'une convention écrite rédigée en conformité des principes du droit français ». Le décret du 26 juillet 1932 réorganisant le régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française est demeuré en vigueur au Mali jusqu'à la promulgation du premier code domanial et foncier ; ce dernier s'en inspire largement. Le décret de 1932, connu sous le nom de "décret foncier" a consacré le régime de l'immatriculation sur le livre foncier. Il a constitué la clef de voûte de la législation coloniale française. L'objectif poursuivi, nous le savons, était la mise en valeur des terres et le développement du droit écrit. Ce processus passait naturellement par la nécessité d'imprimer au "nouveau domaine de la France" un autre mode de gestion, principalement, du domaine public.



**Paragraphe I : La gestion coloniale du domaine public naturel et artificiel au Soudan**

L'occupation coloniale a ouvert un conflit d'intérêts entre le colonisateur et les colonisés. Pour E. Mathieu, « quels sont en fait les buts de la colonisation sinon un bénéfice économique, une extension de la puissance politique, le tout influencé par des considérations humanitaires ? »<sup>215</sup>. Pour réaliser un tel objectif, s'impose naturellement la restriction des droits des collectivités autochtones. Mais, en raison de l'expérience et des réticences, une entente peut s'établir, notamment, lorsque l'une et l'autre parties découvrent les avantages de leur situation respective. La colonisation, en tout cas, juxtapose et oppose deux sociétés, deux civilisations, deux conceptions de l'existence, en général, fort différentes. Il en était ainsi dans le cas qui nous concerne. Il va de soi que le colonisé, le vaincu, se trouve en état d'infériorité. C'est cet état de choses qui a donné naissance à des débats houleux sur la gestion coloniale. Ici, nous posons, entre autres, la problématique de la gestion du patrimoine colonial ainsi que celle du respect ou non des traditions qui ont façonné les peuples colonisés. En métropole, « le tempérament intellectuel incite les dirigeants à légiférer dans l'abstrait, à faire rentrer les faits dans des systèmes de prévision et à concevoir un ordre préétabli »<sup>216</sup>. Le besoin de comprendre autrui et la tolérance qui en découle portent le "législateur" à la correction de ce qui pourrait être dangereux dans la pratique. Mais, la réglementation de la propriété du sol et de l'eau au Soudan et sa fixation ont été l'œuvre d'un "législateur" peu soucieux des aspirations de la colonie. Aussi, avant que le sort de la propriété n'ait été réglé par le décret de 1906, deux opinions s'étaient formées. La première voulait que l'Etat fût propriétaire de toutes les eaux et les indigènes détenteurs précaires. En conséquence, ceux qui ont acquis des terrains ou des concessions de prise d'eau des indigènes ne peuvent devenir propriétaires que par la prescription de l'article 2229 du code civil français. Aux termes de cette disposition du code civil, « pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire ». Une deuxième opinion voulait que les indigènes soient maîtres et propriétaires de leurs biens dans les pays colonisés depuis la promulgation du code civil. En conséquence, pour le Soudan, tout contractant avec un indigène devait devenir instantanément propriétaire.

Le double mode de gestion du domaine public français s'explique par le fait que ce domaine était pendant la colonisation géré différemment. En effet, selon qu'il s'agit de la métropole ou de la colonie, la gestion n'est pas la même. Certains biens qui font partie du domaine public au Soudan, relèvent du domaine des particuliers en métropole. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer au régime des eaux. Nous avons vu plus haut la consistance du domaine public

---

<sup>215</sup> E. Mathieu, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique Tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 117.

<sup>216</sup> C. Coulbaly, Les Cahiers de Mande Bukari, La question institutionnelle au Mali, Revue trimestrielle de l'Université Mande Bukari, N° 11, Editions Le Cauri d'Or, 2008, p. 39.

naturel. Nous avons constaté que certains éléments de ce domaine naturel relèvent du domaine public dans les colonies alors qu'ils appartiennent au domaine privé en France métropolitaine. Mais comment ces biens du domaine public naturel sont-ils gérés ?

### **I/ La gestion du domaine public naturel au Soudan français**

Contrairement à la métropole, le domaine public dans la colonie du Soudan français est géré par le Gouverneur-général de l'Afrique occidentale française. Mais dans la pratique, cette gestion se faisait sous la direction du Lieutenant-gouverneur général de la colonie. Nous avons déjà noté que la mise en valeur des terres exigeait l'adoption d'un nouveau régime. Mieux, une autre définition des rapports de l'homme à la terre a vu le jour. Les opérations de délimitation du domaine public n'avaient fait jusqu'à l'adoption du décret de 1928 l'objet d'aucune réglementation. Les Gouverneurs, effectivement, avaient la charge de la gestion du domaine public en vertu des dispositions du décret du 29 septembre 1928 et de son arrêté d'application du 24 novembre 1928. La procédure relative aux opérations de délimitation rentrait donc dans les attributions des Lieutenant-gouverneurs de même que la gestion proprement dite du domaine public comme ci-dessus souligné. Les importantes conséquences qui pouvaient découler de l'acte de délimitation du domaine public imposaient, en effet, la prise de précautions et le respect de certaines formes. En son temps, le Gouverneur-général de l'Afrique occidentale française a trouvé que le meilleur moyen de mettre les services des colonies à l'abri d'erreurs techniques, toujours possibles, était de coordonner et d'unifier le mode opératoire à adopter. Pour ce faire, une circulaire n° 842 en date du 17 septembre 1942 a été prise<sup>217</sup>. Elle ne traitait d'ailleurs que de la délimitation du domaine public naturel et des zones parallèles. Par conséquent, elle s'adressait particulièrement aux services techniques. Mais avant, une distinction s'est imposée. Cette distinction doit faire l'objet d'analyse sommaire.

---

<sup>217</sup> Archives Nationales du Sénégal, 4P 287, pièces écrites, 17 septembre 1942.

### **A/ Nécessité d'une distinction**

Il n'est nullement besoin de revenir sur l'importance de la distinction des deux domaines. En effet, « si la distinction entre domaine public et domaine privé continue (...) à dominer tout le droit administratif d'inspiration française, elle a également profondément et durablement marqué le droit applicable en Afrique noire francophone au cours de la période coloniale, même si la terminologie utilisée a parfois, en fonction du moment ou du lieu, été moins rigoureuse ou plus équivoque »<sup>218</sup>.

Pour mieux gérer, il est au préalable impérieux de distinguer le domaine public naturel de l'artificiel. Dans le premier cas, le classement résulte de la combinaison des dispositions du décret définissant le domaine public naturel (d'une part) et d'une situation de fait (d'autre part). Ce décret, pour le Soudan français, ou du moins pour le Sénégal et dépendances, est celui du 23 octobre 1904. L'article premier de ce décret énumère les biens faisant partie du domaine public. A la lecture de la liste, une exorbitance se fait jour. Il n'y a donc pas à faire intervenir un nouvel acte de classement. Aussi, l'Etat a eu seulement besoin de reconnaître sur le terrain les limites du domaine naturel et de les matérialiser. C'est précisément là le but de l'opération de délimitation. Dans le second cas, l'application sur le terrain du projet définitif d'aliénation au moyen de l'alignement ou du bornage fixe d'autorité les limites. Nous y reviendrons plus bas. Mais ce qui est important de noter, c'est véritablement la réglementation relative au domaine public naturel au Soudan français. Les règlements servant de base à la délimitation du domaine public en A.O.F. sont limitativement définis. La réglementation mise en place à partir du 29 septembre 1928 a pour objet principal de fixer le domaine public, les servitudes y attachées et les conditions d'occupation et d'exploitation de ce domaine. Il reste à souligner qu'un texte avait précédé la charpente mise en place à partir de 1928. Ce texte est le décret du 23 octobre 1904 portant réglementation des terres domaniales en Afrique occidentale française. Il fut abrogé par un décret du 15 novembre 1935.

Le décret du 29 septembre 1928 porte réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique. A cela s'ajoute le décret du 7 septembre 1935 complétant l'article 9 du décret du 29 septembre 1928 sur les domaines et les servitudes d'utilité publique. L'arrêté du 24 novembre 1928 réglemente les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928. Ce décret, en effet, après avoir fixé la consistance du domaine public, évoque clairement la question des servitudes d'utilité publique. L'article 2 note la soumission à la servitude de

---

<sup>218</sup> Archives Nationales du Sénégal, 4P 287, pièces écrites, 1942, 17 septembre.

passage des riverains des cours d'eau. Le texte précise en substance que « les riverains des cours d'eau non navigables ni flottables sont soumis à une servitude de passage sur une zone large de 10 mètres sur chaque rive ». La servitude ne se limite pas aux cours d'eau. Les propriétés privées aussi sont soumises aux servitudes de passage. Mais s'ajoute, pour ce qui les concerne, à la servitude de passage, « ... celle d'implantation, d'appui et de circulation nécessitée par l'aménagement des conduites d'eau, des conduites d'égouts et des dispositifs de protection des voies de communication ou par l'établissement, l'entretien, l'exploitation des lignes télégraphiques et téléphoniques et des conducteurs d'énergie électrique ou de force hydraulique classés dans le domaine public »<sup>219</sup>. Le décret du 29 septembre 1928 a été modifié par celui du 7 septembre 1935.

Le décret du 5 mars 1921, quant à lui, régit le régime des eaux. Le décret du 21 mars 1928 modifie et complète celui du 5 mars 1921 sur le régime des eaux. Ce dernier a été longuement traité en ce qu'il établit un régime exorbitant.

### **B/ La délimitation du domaine public naturel**

La délimitation du domaine public a lieu de façon unilatérale. En effet, elle ne saurait relever d'un accord amiable entre l'administration et un quelconque particulier ou groupe de particuliers ou d'individus ou encore collectivité indigène. C'est seulement la délimitation qui régit les rapports entre les personnes privées qui a lieu le plus souvent à la suite d'un accord amiable. C'est ce qu'on appelle couramment la voie du bornage. Au Soudan, malgré son statut, tout autochtone pouvait demander une délimitation du domaine afin de savoir s'il pouvait élargir ou non son fonds. Certes, dans la pratique, ces demandes étaient très rares. Mais du point de vue des textes, elles n'étaient pas prohibées. Ici la délimitation, on le sait, se fonde sur des phénomènes naturels. Selon l'état de la mer ou du fleuve, la limite du domaine public naturel sera plus ou moins éloignée. L'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 octobre 1904 dispose que « font partie du domaine public naturel... les cours d'eau, lacs etc. ». On tient, en effet, compte du plus haut flot pour délimiter le domaine public fluvial. En principe, une enquête auprès des titulaires de fonds voisins permet de connaître leur position par rapport à la délimitation. Aussi, on comprend aisément que l'acte de délimitation fasse l'objet d'un arrêté du Lieutenant- gouverneur. En effet, cet acte n'est pas intangible, il peut être revu puisque les phénomènes naturels peuvent évoluer. D'ailleurs, pour ce qui concerne les cours d'eau du Soudan, il y a souvent eu des modifications. Ces modifications, effectivement, donnent une nouvelle délimitation et, en conséquence, nécessite un nouvel acte, du moins en principe. D'une part, il ne pouvait s'agir que d'un acte déclaratif, qui permettait simplement un constat.

---

<sup>219</sup> Décret du 3 juin 1952, modifiant l'article 3 du décret du 29 septembre 1928.

Néanmoins, si la délimitation est irrégulière, aucun recours n'est effectué puisqu'elle repose sur des constatations naturelles. Nous n'avons en tout cas recensé aucun recours exercé contre un quelconque acte de délimitation au Soudan. Cependant, c'est aux alentours des cours d'eau que les convoitises des cultivateurs se sont manifestées avec le plus de force. Ces terres, souvent inondées et dépendances du domaine public naturel, ont de tout temps été les plus recherchées. En effet, en raison des crues du Niger ou du Bani et des montées d'eau, les autochtones riverains ont divisé ces terres en collectives et "individuelles". Les premières appartiennent à toute la communauté et les secondes sont simplement utilisées par quelques uns contre le paiement de redevance. Malgré tout, les riverains se considèrent comme propriétaires des environs des cours d'eau. Aussi utilisent-ils l'eau à leur guise. Or, avec la colonisation, il a été clairement établi que « nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable ; en conséquence, tout propriétaire riverain peut, en vertu du droit commun, y faire des prises d'eau, sans néanmoins en détourner ni embarrasser le cours d'une manière nuisible au bien général et à la navigation établie »<sup>220</sup>. Pour ce qui concerne précisément les cours d'eau, le décret du 5 mars 1921 ajoute qu'il en est ainsi, que le cours d'eau soit navigable ou non, flottable ou non. Ici, contrairement à la métropole, l'Etat devrait être considéré non seulement comme propriétaire du domaine public fluvial. En même temps, il « dispose d'un droit de garde et d'intendance lui permettant d'accorder des droits réels... »<sup>221</sup>. De toute façon, les différents décrets relatifs au régime des cours d'eau établissent leur totale domanialité. Tous les cours d'eau sont domaniaux au Soudan. Bien entendu, le régime de la domanialité semble moins compatible avec celui de l'eau. En effet, on sait qu'un bien du domaine public est inaliénable et imprescriptible. Cette imprescriptibilité empêche les particuliers d'exercer une action possessoire contre l'administration propriétaire. L'inaliénabilité, quand à elle, interdit à l'administration de vendre un bien du domaine si celui-ci n'a pas été antérieurement désaffecté. Cette désaffectation permet le changement du statut du bien dont il s'agit. Au Soudan, par rapport à l'eau elle-même, on a parlé seulement d'utilisation et non de consommation. On sait pourtant que pour les indigènes, l'eau est plutôt consommée et le plus souvent de façon définitive. L'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le régime des eaux du 8 avril 1898 remplace les articles 641, 642 et 643 du code civil français par de nouvelles dispositions. Aux termes de la nouvelle disposition de l'article 641, « tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds ... ». L'article 642 ajoute que « celui qui a une source dans son fonds

---

<sup>220</sup> G. Chavier, La qualification juridique de l'eau des cours domaniaux, RFDA, Septembre-Octobre 2004, p. 936.

<sup>221</sup> G. Chavier, La qualification juridique de l'eau des cours domaniaux, RFDA, Septembre-Octobre 2004, p. 939.

peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage... ». Au Soudan, au contraire, même ces eaux ne sauraient être à la disposition des populations. De même, « les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des règlements et des autorisations émanées de l'Administration ». La loi du 8 avril 1898 ajoute que « le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives ont des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire »<sup>222</sup>. Notons simplement à ce niveau qu'au Soudan, la navigabilité et la flottabilité ne sont pas des critères importants. Nous avons déjà précisé que tous les cours d'eau appartiennent au domaine public. Cependant, il n'est pas inutile de noter que le domaine public peut faire l'objet d'occupation. Les différentes modalités d'occupation du domaine public sont données par l'article 11 du décret du 29 septembre 1928 en des termes assez clairs. Cet article prévoit que « le domaine public peut faire l'objet de permissions de voiries, d'autorisation d'occuper, de concessions et d'autorisations d'exploitation donnant lieu, sauf dans les cas prévus à l'article 18, au paiement de redevance ». Le paiement de redevance n'existe pas uniquement pour le domaine naturel. Il est très souvent arrivé que cette redevance soit exigée pour le domaine public artificiel. Ce paiement se conçoit mieux pour l'indigène, contrairement au paiement de la redevance pour l'utilisation du domaine artificiel. En effet, pour l'indigène du Soudan, le domaine public naturel ou en tout cas les biens considérés comme tels, ne peuvent appartenir à aucune puissance humaine. Ces biens sont la propriété exclusive des divinités dont les représentants sont des indigènes mais jamais de l'Etat.

## **II/ La gestion du domaine public artificiel**

La délimitation du domaine public artificiel repose sur des considérations plus strictes. Elle relève d'une intervention de l'homme et non plus de phénomènes naturels. S'agissant du domaine routier, par exemple, une seule étape était nécessaire au Soudan. Nous ne perdons pas de vue que pour la colonie du Soudan, en fait de routes, il s'agissait de voies latéritiques. La domanialité publique des voies concerne aussi le sol et le sous-sol. On peut ajouter à cela les dépendances de ces éléments. Pour ce faire, on fait simplement application de la théorie de l'accessoire. Ainsi les ponts, les "trottoirs", égouts, bornes et poteaux indicateurs font partie de ces dépendances. L'étape en question a trait à l'établissement d'un plan d'alignement. Nous savons qu'en France, une seconde étape existe, en l'occurrence

---

<sup>222</sup> Bulletin des Lois de la République Française, N° 1970, Loi du 8 avril 1898, titre II, chapitre 1<sup>er</sup>, p. 393.

l'édiction d'arrêtés individuels d'alignement. Ces derniers arrêtés sont mis en place pour faire connaître aux riverains la limite de leur propriété. Ce plan n'a pu exister ici, puisqu'en fait, la propriété individuelle ou privée des immeubles n'existait pas. Par ailleurs, pour ce qui est de l'établissement du plan d'alignement, il faut dire qu'une enquête doit être réalisée auprès des riverains. La décision de délimitation doit s'effectuer par décision du Lieutenant-gouverneur. Cet acte bénéficie d'une publication. Si, pendant longtemps, le domaine public était perçu comme un bien improductif, insusceptible de procurer des revenus à son propriétaire, pendant la colonisation il est admis que l'administration gère ce bien avec le souci d'en tirer le meilleur profit possible. Ensuite, il y a lieu de montrer que le domaine public est un support financier parce qu'il est le siège d'activités économiques privatives, génératrices de ressources directes et indirectes pour la personne publique. En conséquence de ce qui précède, ce domaine devait bénéficier d'une protection spécifique.



## **Paragraphe II : La protection du domaine public colonial**

C'est parce qu'il est affecté à l'intérêt général que le domaine public doit bénéficier de protection. Pour Godfrin et Décoffe, « protéger le domaine, c'est, enfin, empêcher, et au besoin punir ceux qui l'utilisent mal... »<sup>223</sup>. L'affectation à l'intérêt général rend fondamentale la protection du domaine public en France métropolitaine et dans les colonies. Pour la colonie qui nous concerne, la protection du domaine public artificiel et naturel a rendu nécessaire le refoulement des populations autochtones vers des espaces restreints pour libérer une très grande partie du territoire au profit de la colonisation. P. Bon, J. M., J. B. Auby et P. Terneyre ont trouvé que la nécessité de la protection a été l'une des raisons pour lesquelles la distinction des deux domaines a été imaginée<sup>224</sup>. C'est la preuve de l'importance de la protection du domaine public. Pour ce qui est du Soudan, cette protection du domaine public passe naturellement par la mise en place d'un système à même veiller sur les biens de ce domaine. La raison est facile à comprendre. En effet, il fallait inculquer aux indigènes que les biens du domaine public ont un propriétaire différent de "Faro" ou d'autres divinités" (Pemba, Amba ou Ngala etc.). Pour ce faire, nous savons qu'a été imaginé entre autres le régime de l'indigénat. A côté de ce régime, le colonisateur a fait comprendre aux indigènes qu'ils n'ont plus le droit de faire usage des biens désormais "domaniaux" sans demander au préalable l'autorisation de l'administration. Aussi, le non respect de ces principes exposait les autochtones, non pas seulement aux sanctions judiciaires, mais également aux sanctions infligées directement par les administrateurs. Mais, force est de reconnaître qu'il s'agissait de dispositions écrites réglementant la vie de populations ne sachant ni lire ni écrire. Nous avons déjà fait allusion à la multiplicité des règlements régissant le quotidien de ces analphabètes. Il faut comprendre que l'application du principe de droit français selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi" relevait de la fiction. Néanmoins, l'Etat colonial a fait fi de cette réalité pour appliquer de façon rigoureuse les principes qui étaient les siens. En conséquence, des principes jusque-là inconnus des indigènes leur furent appliqués sans aucun ménagement. Au nombre de ces principes figure celui par lequel débute un jugement du tribunal de Pondichéry du 9 mars 1896 en des termes assez clairs. Il ressort de ce jugement « qu'il est de principe que les biens de l'Etat se divisent en deux grandes classes : 1° les biens du domaine public qui ont reçu une destination si essentiellement liée à l'ordre public et à l'intérêt général qu'il y a une incompatibilité absolue entre cette destination et une appropriation privée, et qui par suite sont inaliénables et imprescriptibles ; 2° les biens du domaine privé dont l'Etat est propriétaire au même titre que pourrait l'être un particulier et qui peuvent être en conséquence aliénés et

---

<sup>223</sup> P. Godfrin, M. Degoffe, Droit administratif des biens, 9<sup>e</sup> Edition, Sirey, 2009, p. 211.

<sup>224</sup> J. M. Auby, P. Bon, J. B. Auby, P. Terneyre, Droit administratif des biens, Domaine public et privé, Travaux et ouvrages publics, Expropriation, 6<sup>e</sup> Edition, Dalloz, 2011, p. 166 et suivants.

prescrits »<sup>225</sup>. Ce jugement démontre, s'il en était encore besoin, l'intérêt de la protection du domaine public de l'Etat. Ces deux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public (I) seront analysés avant d'aborder la protection pénale au sens le plus large de cette expression (II).

### **I/ L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public pendant l'époque coloniale**

L'administration a pour mission de satisfaire l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle elle bénéficie de prérogatives exorbitantes et d'un régime juridique spécial. Comme illustration de ce principe, on retrouve la protection spécifique accordée aux biens du domaine public, qui se traduit essentiellement par deux règles : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité de ces biens. « Historiquement, l'inaliénabilité trouve son origine dans l'édit de Moulins de 1566 qui avait pour but de protéger les biens de la Couronne contre les dilapidations royales ; à l'époque ces biens étaient la source essentielle des revenus de l'Etat et permettaient de ne faire de l'impôt qu'une ressource tout à fait exceptionnelle »<sup>226</sup>. Le même principe a été appliqué dans la colonie du Soudan, quand bien même il n'avait aucune signification pour les autochtones de ce territoire. Dans tous les cas, l'objectif premier était de protéger les intérêts de la France métropolitaine. Cette protection passait aussi par l'application de principes ignorés des populations indigènes. Ces dernières ne voyaient dans les règlements qui leur étaient appliqués que l'aspect sanctionnateur. Un indigène peut-il avoir des avantages octroyés par 'Baba Commandant' ? La mission de ce dernier ne se limite-t-elle pas aux sanctions systématiques ?

### **A/ L'inaliénabilité du domaine public au Soudan français**

Le principe de l'inaliénabilité des biens du domaine public est très ancien. Il a été établi par l'édit de Moulins en réaction notamment contre la prodigalité des monarques. Malgré son importance, la règle d'inaliénabilité était écartée lorsque les biens étaient aliénés pour des nécessités de guerre. La Révolution modifia cette règle et permit d'aliéner les biens de la Nation. Le Royaume est devenu la Nation. L'inaliénabilité entraîne l'impossibilité de cession des biens du domaine public.

Le domaine public, au Soudan français à l'instar des autres colonies du groupe de l'Afrique occidentale, est confié à la haute direction du gouverneur général. En réalité, ce dernier est à la fois le représentant de la colonie et de l'Etat. Aussi, l'on conçoit aisément que la protection du domaine en général est l'une de ses missions. Mais en sa qualité de représentant de l'Etat, il a besoin de l'approbation du ministre des colonies pour prendre des mesures importantes

---

<sup>225</sup> E. Coquet, Le domaine public colonial, Thèse droit public, Paris, 1904, p. 54.

<sup>226</sup> P. Godfrin, M. Degoffe, Droit administratif des biens, Domaine, travaux, expropriation, 9<sup>e</sup> édition, Sirey, 2009, p. 212.

sur le domaine. Cette indisponibilité est inscrite dans les différents décrets portant domaine public et servitudes domaniales. C'est notamment le cas du décret du 29 septembre 1928. Les biens collectifs des indigènes bénéficiaient aussi de cette indisponibilité.

L'inaliénabilité des biens signifie que les dépendances du domaine public ne peuvent faire l'objet d'une aliénation, qu'elle soit volontaire (vente) ou forcée (expropriation). De même, des droits réels ne peuvent, en principe, être constitués sur ces biens au profit de particuliers. Ainsi, ces biens sont en quelque sorte 'hors commerce'.

### **B/ L'imprescriptibilité des biens du domaine public au Soudan français**

Outre l'inaliénabilité, le régime du domaine public se caractérise par l'imprescriptibilité. Il s'agit d'une impossibilité pour les tiers d'acquérir un droit sur les biens du domaine public par voie de prescription, c'est-à-dire par une possession prolongée. L'administration propriétaire peut revendiquer son bien à n'importe quel moment. Mais, il convient de noter que dans le cas qui nous concerne cette éventualité ne pouvait se présenter. La notion de domaine était inconnue. C'est parce que le domaine public est affecté qu'il est nécessaire que les tiers ne puissent acquérir des droits sur lui. Ils ne pourront pas faire valoir à leur profit les dispositions de l'article 2226 du code civil. Cette règle de l'imprescriptibilité a été posée par un édit de 1667 et fut supprimée à l'époque de la révolution. En France, elle a réapparu dans la jurisprudence au 19<sup>e</sup> siècle et fut, au 20<sup>e</sup> siècle, consacrée de façon définitive par la doctrine et par la loi. Il importe d'ajouter que l'imprescriptibilité débute et prend fin avec l'affectation. Précisément, le domaine public ne peut faire l'objet pour un particulier ni de droit de propriété, ni de servitude et de façon générale, aucun droit réel n'est admis.

### **II/ La protection pénale du domaine public**

Aux termes des dispositions de l'article 4 du décret Sarraut du 5 mars 1921, les limites des eaux dépendant du domaine public sont fixées par des arrêtés des Lieutenant-gouverneurs pris en Conseil d'administration ou privé. En principe, ces limites sont déterminées d'après le niveau atteint par les eaux avant tout débordement. Les limites dont il est ici question peuvent englober partiellement ou même totalement les bras secondaires dans « ... lesquels le trop plein des cours d'eau se déverse régulièrement chaque année à l'époque de la crue ». L'article 7 ajoute qu'il est interdit de faire aucun dépôt d'immondices, ordures ménagères, pierres, graviers, bois, etc., dans le lit ou sur les bords des cours d'eau, lacs, étangs ou lagunes et des canaux du domaine public ; ... ». Mais il ne faut pas non plus perdre de vue une autre protection du domaine public. Cette protection découle du régime de l'indigénat. Ce régime, en effet, considère les autochtones comme une population de second rang ne bénéficiant pas des mêmes droits que les français de la métropole ou même des colons européens ou simplement occidentaux. Le gouvernement français imposa, en 1887, le régime de l'indigénat

à l'ensemble de ses colonies; il fut formellement appelé plus habilement Code de l'indigénat. En général, ce code assujettissait les autochtones et les travailleurs immigrés aux travaux forcés, à l'interdiction de circuler la nuit, aux réquisitions, aux impôts de capitation (taxes) sur les réserves et à un ensemble d'autres mesures tout aussi dégradantes. Il s'agissait d'un recueil de mesures discrétionnaires destiné à faire régner le "bon ordre colonial". Ce bon ordre colonial est ici basé sur l'institutionnalisation de l'inégalité et de la justice. Le code fut sans cesse amélioré de façon à adapter les intérêts des colons aux réalités du pays. Le Code de l'indigénat distinguait deux catégories de citoyens: les citoyens français (de souche métropolitaine) et les sujets français, c'est-à-dire les Africains noirs, les Malgaches, les Algériens, les Antillais, les Mélanésien, etc., ainsi que les travailleurs immigrés. Les sujets français soumis au Code de l'indigénat étaient privés de la majeure partie de leur liberté et de leurs droits politiques. Au plan civil, ils ne conservaient que leur statut personnel, d'origine religieuse ou coutumière. En outre, certains faits étaient soumis au code pénal alors qu'en métropole ils relèvent des contraventions de voirie. Ainsi, « sont considérés comme infractions spéciales à l'indigénat et, comme telles, passibles des peines édictées par les articles 465 et 466 du code pénal (...), les infractions aux règlements d'eaux et aux usages locaux pour l'affectation des fontaines » (articles 1- 22 du code de l'indigénat). Nous savons que dans le cas d'espèce, le juge pénal est incompétent. Néanmoins, le régime de protection pénale est mis en avant pour sanctionner les indigènes qui utilisent les ressources domaniales qui leur avaient été préalablement retirées.

Tout compte fait, le colonialisme pratiqué au Soudan français et en Afrique occidentale en général s'apparentait à une sorte d'esclavage des populations autochtones. Ces dernières étaient dépouillées de toute leur identité. Ce système colonial, qui paraît sans aucun doute humiliant aujourd'hui, semblait normal à l'époque. Le Code de l'indigénat était assorti de toutes sortes d'interdictions dont les délits étaient passibles d'emprisonnement ou de déportation. Le régime de l'indigénat, sur tous les plans, constitue un obstacle majeur à l'épanouissement des populations autochtones que ce soit vis-à-vis du domaine public ou de l'Etat tout simplement. Ce système d'inégalité sociale et juridique perdura jusqu'en 1946, soit plusieurs années après que les accords de Genève du 23 avril 1938 eurent interdit toute forme de travaux forcés. Il faut ajouter à cette protection particulière le régime de la protection classique du domaine public. En effet, les auteurs ont souligné de tout temps l'existence d'une police de la conservation du domaine public. Cette dernière police est différente de la police de l'ordre public. L'objectif de cette police est la prévention et la répression des atteintes à l'intégrité du domaine. En France métropolitaine, il ne fait aucun

doute qu' « un certain nombre de dépendances, dont l'appartenance au domaine public est incontestable, sont néanmoins dépourvues de protection pénale »<sup>227</sup>. Au Soudan, par contre aucune dépendance du domaine public ne peut être considérée comme dépourvue de protection pénale. Les contraventions de grande voirie constituent le support de cette protection pénale. Elles sont, en fait, des sanctions pénales prononcées par les juridictions administratives. La contravention de grande voirie se définit comme tout fait de nature à compromettre la conservation ou l'état du domaine ou encore à nuire à l'usage auquel il est destiné. Néanmoins en France, le tribunal administratif n'est pas le seul compétent pour connaître des infractions sur le domaine public. En effet, le décret-loi du 28 décembre 1926 a donné compétence au juge judiciaire pour sanctionner certaines contraventions de voirie routière. Au Soudan, de nombreux faits constituent des contraventions de grande voirie. En France métropolitaine, il n'est pas nécessaire, pour l'application de sanctions, qu'un texte spécial soit pris. Il est arrivé en France que la juridiction compétente, après avoir constaté une atteinte au domaine public, soit dans l'impossibilité de prononcer une sanction faute de dispositions légales en ce sens. Ce cas de figure n'a pu se présenter au Soudan. Les décrets du 5 mars 1921 et du 28 septembre 1929 donnent une certaine marge de manœuvre à l'Administration ou plutôt à la Justice.

En dehors de ces mesures, les dispositions de différents décrets ont servi d'obstacles à l'épanouissement normal des populations indigènes au Soudan par rapport au domaine de l'Etat. L'article 8 du décret du 5 mars 1921 précise qu' « aucun travail ne peut être exécuté dans le lit ou au dessus d'un cours d'eau ou le joignant, qu'il modifie ou non son régime, aucune dérivation des eaux du domaine public, de quelque manière et dans quelque but que ce soit, en les enlevant momentanément ou définitivement à leurs cours, ne peut être faite sans autorisation accordée par arrêté du Lieutenant-gouverneur pris en conseil d'administration ou privé après enquête et après avis des services techniques, à la suite d'une demande ». Cette demande, lorsqu'elle est régulière, fait obligatoirement l'objet de publication au Journal officiel de la colonie. En outre, elle est affichée aux chefs lieux de la colonie et de la circonscription dans laquelle l'ouvrage doit être établi. C'est ainsi que débute la procédure d'inscription des droits sur les immeubles. Cette procédure dans un premier temps n'intéressa guère les indigènes eu égard à son coût et à l'obligation de s'adresser à « l'administration des usurpateurs ». La procédure en question n'a pas eu la faveur des indigènes. Ces derniers n'y ont pratiquement fait aucun recours.

---

<sup>227</sup> P. Godfrin, M. Degoffe, Droit administratif des biens, Domaine, travaux, expropriation, 9<sup>e</sup> Edition, Sirey, 2009, p. 221.



### **Conclusion de la première partie**

La question domaniale, aujourd'hui au cœur de la vie de l'administration publique, est apparue au Mali avec la colonisation. Avant cette époque, les communautés indigènes avaient naturellement des biens, qui ne posaient pas de problèmes majeurs dans la vie des populations du Mali précolonial. Certes, aucun code écrit n'existait puisque le pays fut de tradition orale, mais pour autant, la communauté fonctionnait sur des bases bien déterminées. En effet, les biens qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée appartenaient de facto aux génies ou à une toute autre puissance surnaturelle. Ces biens étaient la propriété de toute une communauté de personnes décédées, vivantes ou à naître. Ils répondaient à un régime juridique particulier, différent de ce qui existait à la même époque en Europe occidentale. Alors que la gestion et l'appropriation de cette catégorie de biens étaient collectives, celle des biens mobiliers était en générale individuelle. Ces derniers biens, contrairement à tout ce qui relève aujourd'hui du domaine public, pouvaient être gérés de façon individuelle. Ils étaient, en outre, susceptibles d'appropriation privée. Cependant, pour les populations du Mali avant la colonisation, les biens, qu'ils soient collectifs ou privés, n'avaient pas une grande importance. En effet, l'économie était de subsistance et les populations n'avaient nul besoin d'accumulation. Il faut ajouter que la monnaie, elle-même, n'existait pas. Ce qui était par contre fréquent est le concept de l'échange, qui permettait d'accéder facilement à ce dont on avait besoin.

Le colonisateur, à son arrivée en Afrique en général et au Soudan en particulier, a trouvé ce système de vie archaïque. Il décida alors d'introduire le régime de la propriété au sens du code civil français avec toutes ses conséquences juridiques. Pour ce faire, il importait de raffermir la notion de puissance publique. Du coup, l'Etat devait remplacer non seulement les puissances surnaturelles propriétaires des biens immobiliers, mais aussi les maîtres du pays qui avaient été les signataires de traités avec la France. Les juristes coloniaux ont ainsi évoqué pour ce qui concerne les maîtres du pays la théorie de la succession d'Etats. C'est ainsi que les biens non susceptibles d'appropriation privative sont tombés dans le patrimoine de l'Etat, qui s'était muni d'un arsenal juridique adéquat à l'instar du système mis en vigueur dans les plus anciennes colonies françaises. Cet arsenal juridique, qui ne pouvait être appliqué dans la métropole, était l'œuvre de l'administration. Il s'agissait de décrets pris en France pour être appliqués à des populations ne sachant ni lire ni écrire. L'Etat colonial fonde sa légitimité sur sa capacité à maintenir l'ordre sur le territoire soudanais, qu'il contrôle et qu'il s'est approprié. La mise en œuvre du régime de l'indigénat en est une illustration. Mais, en même temps, l'administration publique adoptait la politique de mise en valeur de l'immense territoire du Soudan. Le territoire lui appartenant désormais, il lui était loisible de faire des



concessions en vue du développement. Désormais, la terre est la propriété de ce qui la met en valeur. Alors les colons, mais aussi les indigènes, pouvaient prétendre à la propriété de la terre. L'argumentaire avancé au Soudan et en A.O.F. est la mise en valeur du territoire. Il en sera de même après la colonisation, mais avec plus de droits pour les indigènes devenus citoyens du Mali indépendant. Aujourd'hui, il importe de se poser la question de savoir en quoi le régime juridique de biens de l'administration publique a changé depuis l'indépendance. Quelle en est la problématique, cinquante années après l'accession du pays à la souveraineté ?

## **Deuxième partie**

### **La consistance du domaine de l'Administration publique et la problématique de sa gestion depuis l'indépendance**

## **Titre I : La consistance du domaine de l'Administration publique**

Le domaine de l'Etat et celui des collectivités territoriales du Mali feront l'objet de cette étude de la consistance du domaine de l'Administration publique au Mali. Il est nécessaire de rappeler que l'Etat malien date de 1960. L'administration publique peut se définir comme l'ensemble des organisations par lesquelles sont conduites et exécutées les tâches publiques, c'est la gestion des affaires publiques. Ces tâches publiques se résument essentiellement à la satisfaction de l'intérêt général. Dans la mesure où elle recherche prioritairement l'intérêt de tous, elle n'est pas comme une personne physique C'est en cela d'ailleurs que l'action administrative se différencie de l'action des particuliers. Cette différenciation se fait donc par le but, mais également par les moyens. En effet, le but poursuivi par l'administration publique est l'intérêt public, et les moyens sont ceux de la puissance publique. Ici, il y a lieu de privilégier la prise en charge des besoins des citoyens qui ne sont pas satisfaits par des initiatives particulières. La satisfaction de certains besoins dépasse les possibilités des particuliers. Dans ce cas, il appartient à l'administration publique d'intervenir. Cette dernière, nous l'avons déjà dit, poursuit un but éminent. Il s'agit de l'utilité publique, le bien commun, l'intérêt général. D'autre part, les moyens dont elle peut disposer sont très différents des moyens des particuliers. Elle a ce qu'on appelle des prérogatives de puissance publique. Pour la satisfaction des besoins en question, l'administration publique dispose de biens. Les biens dont s'agit sont ceux de l'Etat et des autres collectivités publiques. Le premier et les secondes ont tous des biens, qu'ils acquièrent de différentes manières. Ces biens constituent leur domaine public et leur domaine privé. L'article premier de la loi 00-27/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier traite du domaine du Mali. Ainsi « Le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national, comprend :

- a) les domaines public et privé de l'Etat du Mali ;
- b) les domaines public et privé des collectivités territoriales ;
- c) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales ».

A l'examen de cette disposition, l'on se rend compte qu'au Mali, à l'instar d'autres pays de l'ex A.O.F. comme le Sénégal, il y a un domaine national voulu par le législateur. Ce domaine national est constitué « du domaine de l'Etat, de celui des collectivités territoriales et enfin du patrimoine foncier des autres personnes physiques et morales ». Le législateur a procédé ainsi dans le but de mettre fin à la situation confuse qui régnait au lendemain de l'indépendance du Mali. En effet, à cette époque, il y avait une juxtaposition de régimes juridiques applicables ; nous voulons faire allusion au régime du Code civil français, au régime de l'immatriculation et au régime coutumier. Ainsi, y avait-il une coexistence de droits coutumiers avec des droits réels octroyés par l'Etat colonial. Mais pourquoi un domaine national ? D'après le Président

Senghor, il s'agissait « de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique noire traditionnelle »<sup>228</sup>. Ici, nous évoquerons essentiellement la question domaniale. Pour ce faire, il sera surtout question de l'Etat et des collectivités territoriales. Néanmoins, nous ne manquerons pas d'évoquer, ne serait-ce que de façon sommaire, le patrimoine dont peuvent disposer les autres personnes physiques et morales. Aussi, nous traiterons de la consistance du domaine de l'Etat (Chapitre I) avant d'analyser celle du domaine des collectivités locales (Chapitre II).

---

<sup>228</sup> Archives de la radio télévision du Sénégal, message à la Nation du Président de la République du 31 décembre 1964.

## **Chapitre I : Le domaine de l'Etat**

Selon T. Sanogo, le code domanial et foncier de 1986 et celui de 2000 s'inscrivent dans la même perspective que le décret du 26 juillet 1906 sur le domaine en Afrique occidentale française. Cette perspective est celle du développement. Effectivement, si l'on considère la législation applicable en la matière jusque là, on constate que celle-ci remonte à l'époque coloniale. Le domaine public était réglementé par un décret du 29 septembre 1928 et un arrêté général du 28 novembre 1928. Le domaine privé, quant à lui, faisait l'objet d'une réglementation remontant à 1937. Dans l'exposé des motifs de la loi de 1986 portant code domanial et foncier en République du Mali, la réglementation de 1928 relative au domaine public n'a été jugée ni mauvaise ni périmée. Il y est affirmé cependant qu'elle doit être modifiée pour être mise en harmonie avec les nouvelles institutions et adaptée aux conditions actuelles. Un jugement plus sévère est, par contre, prononcé contre la réglementation du domaine privé. Aux termes de cet exposé des motifs, la réglementation qui date de 1937 est fondée sur des conceptions politiques, sociales, économiques et foncières qui ne se justifient plus et doivent être entièrement reprises. La question, dès lors posée, est celle de savoir en quoi la législation de 1986 diffère de l'ancienne et de quelle façon se traduit concrètement l'adaptation de la réglementation aux conditions politiques, sociales et économiques de l'Etat indépendant du Mali. Une lecture attentive du texte fait apparaître qu'au-delà de certaines innovations d'ordre formel, il n'y a pas eu un bouleversement total de la conception que l'on s'est faite jusqu'ici de la notion de domaine de l'Etat. Ce que l'on peut affirmer sans risque d'erreur, c'est que le législateur s'est attaché à procéder çà et là à quelques adaptations rendues nécessaires par les nécessités du moment. Il décida une harmonisation des différents textes concernant les biens de l'Etat ou à quelques innovations plus ou moins audacieuses.

Pour s'en convaincre, il suffira d'analyser la réglementation relative, d'une part au domaine public et d'autre part au domaine privé. Le législateur malien n'a pas estimé nécessaire de remettre en cause la distinction traditionnelle du droit public français entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat. Nous savons que le Code civil français de 1804 ignorait une telle distinction. Même si la distinction a pu être qualifiée de scientifique par la majorité des auteurs, un certain courant doctrinal a entrepris de montrer qu'elle était inutile. Il a été maintes fois soutenu que sa suppression n'entraînerait aucun inconvénient grave. Du reste, dans un pays où l'Etat prend en charge la problématique du développement, on peut se poser la question de savoir si la distinction n'est pas en définitive encore plus artificielle. Certainement, les rédacteurs de la loi ont reculé devant la tâche qu'impose une remise en cause fondamentale des notions traditionnelles. De toute façon, ces rédacteurs, pour la plupart, avaient reçu une formation académique occidentale sinon française.

Ainsi, comme en France, on retrouve dans le texte malien, notamment en son article 5, non pas la définition du domaine public, mais plutôt sa consistance. Aux termes de cet article 5, on doit considérer comme constituant le domaine public de l'Etat les biens qui appartiennent à cette institution et qui, en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles d'appropriation privée. Or, depuis Gaston Jèze, la doctrine presque unanime, suivie par la jurisprudence française, rejette ce critère comme non fondé. Un bien n'est pas, en soi, insusceptible d'appropriation privée. Quoi qu'il en soit, le nouveau code énumère les différents éléments du domaine public qui sont le domaine public fluvial, le domaine public terrestre et le domaine public aérien. Ce vaste domaine public est qualifié de naturel ou d'artificiel. Naturel en ce que les biens qui le forment ont pour origine les phénomènes de la nature tels que les cours d'eau navigables ou flottables. Artificiel en ce que les biens qui le constituent ont pour origine le travail de l'homme. Il s'agit par exemple des routes, des chemins de fer, des gares routières, des ports fluviaux, etc. La détermination des biens qui rentrent dans telle ou telle catégorie du domaine public a été faite de manière différente, suivant qu'il s'agit du domaine public naturel ou qu'il s'agit du domaine public artificiel. Les biens du domaine public naturel font l'objet d'une énumération limitative tandis que ceux du domaine public artificiel, après une longue énumération détaillée, sont soumis à un critère général (biens de toute nature non susceptibles d'appropriation privée). L'ensemble de ces biens est inaliénable et imprescriptible. La lecture de la liste des biens composant le domaine public de l'Etat fait apparaître des nouveautés justifiées par des raisons d'ordre économique, politique et culturel. Il s'agit essentiellement de l'incorporation dans le domaine public du sous-sol, de l'espace aérien, des objets d'art et collections affectés aux musées nationaux et des servitudes d'utilité publique.

A l'instar de l'Etat colonial, le nouvel Etat indépendant du Mali s'est donc très vite attelé à la constitution de son domaine. En effet, en vue de la satisfaction de ses besoins et de ceux des populations, l'Etat s'est approprié les biens de son prédécesseur et songea à se constituer de nouveaux biens. Il adopta les principes qui existaient en matière de domanialité publique et même privée. Le domaine de l'Etat du Mali, comme celui de l'ancien Etat colonial, est constitué des biens du domaine public et des biens du domaine privé. Les biens de ces deux domaines sont considérés comme la propriété de l'Etat au même titre que celle d'un propriétaire particulier. La seule différence, c'est que les biens de l'Etat ont essentiellement pour but la satisfaction des besoins de tous. Au contraire, les biens des personnes physiques n'ont pas cette vocation. C'est bien là, la différence fondamentale entre les biens qui appartiennent aux particuliers et ceux appartenant aux personnes publiques en général et à l'Etat en particulier. Ce dernier a fait siens certains critères exportés par la France vers les



colonies. Mais, il n'a pas rejeté en bloc la totalité des règles coutumières ou plutôt précoloniales<sup>229</sup>. Avant d'évoquer le concept de domaine privé du Mali, nous allons étudier au préalable les critères du domaine public dont a hérité le nouvel Etat du Mali.

---

<sup>229</sup> Il importe d'ailleurs de faire prévaloir le plus souvent le concept précolonial. En effet, les notions coutumières peuvent faire penser de façon artificielle à des conceptions rétrogrades. En réalité, l'utilisation de ces notions n'est en rien péjorative. Il en est d'ailleurs de même des notions d'indigènes ou d'autochtones. Il s'agit plutôt pour nous de donner une meilleure situation des faits dans le temps.

## **Section I : L'adoption des critères préexistants en matière de domanialité publique**

Avant l'intervention de la loi n° 86-91/ AN-RM du 12 juillet 1986, l'inventaire des textes applicables en matière domaniale et foncière au Mali laissait clairement apparaître le maintien de la législation d'origine coloniale. En effet, la plupart des dispositions légales ou réglementaires du Mali indépendant faisaient référence aux textes coloniaux. C'est ainsi que plusieurs textes du pays en cette matière portaient la mention "vu la législation domaniale et foncière en vigueur". Cette mention, qui impliquait le maintien de la législation antérieure à l'indépendance était significative de l'état de cette branche du droit. La multiplicité et l'enchevêtrement des textes hérités de la période coloniale étaient tels que personne n'était capable de faire un exposé correct de cette législation. Dans la pratique, on se contentait de remplir des formulaires hérités de la période coloniale sans toujours en comprendre la portée. Cette situation était plus complexe encore lorsque les textes parus depuis l'indépendance venaient interférer avec la législation d'origine coloniale. C'est ce qu'explique Jean Chabas. Selon lui, l'Etat est propriétaire du domaine national. Il est le seul en droit d'en disposer, aucune transaction ne peut avoir lieu sans son intervention<sup>230</sup>. La connaissance du régime juridique des biens au Mali est indispensable pour appréhender les réalités de l'Etat du Mali. En effet, près de 80 pour cent de la population vit de l'agriculture. La question se pose alors de savoir qui peut prétendre à des droits sur le sol et selon quelles modalités. En réalité, au regard des textes publiés depuis l'indépendance et qui reflètent assez exactement les trois régimes que le Mali a connus, on peut se faire véritablement une idée du régime domanial du pays.

Pour ce qui concerne les huit premières années de l'indépendance, le pays s'est trouvé dans un contexte plus idéologique que pratique. La législation de la période concernée a été guidée par trois idées directrices. Tout d'abord, il a été pris en compte le souci de faire prévaloir les intérêts de l'Etat. Cette perspective devait être prioritaire, au risque de porter atteinte aux droits coutumiers. Ensuite, l'application rigoureuse du concept du domaine éminent a été décidée. Enfin, l'Etat a clairement manifesté sa volonté de contrôler toutes les opérations domaniales et foncières ; le même procédé avait été adopté par l'Etat colonial.

L'Etat du Mali indépendant a voulu continuer dans la même logique, non sans difficultés d'ailleurs. Au-delà de son aspect pratique, la matière domaniale et foncière pose la question de la maîtrise des biens de l'Etat. Il s'agit là d'un problème fondamental dans un pays à vocation essentiellement agropastorale. Aussi, aux termes du premier code domanial et foncier du Mali, « le domaine national englobe le sol et le sous-sol du territoire national. Il comprend :

---

230 J. Chabas, Le domaine national du Sénégal, Réforme foncière et agraire, Annales africaines, 1965, p.33

- A) les domaines public et privé de l'Etat du Mali ;
- B) les domaines public et privé des collectivités territoriales décentralisées ;
- C) le domaine foncier des autres personnes physiques ou morales composé des immeubles faisant l'objet d'un titre foncier ».

L'étude de la consistance des biens de l'Administration publique nous conduira à mettre l'accent sur l'adoption des critères préexistants en matière de domanialité publique. Cette analyse nous permet de faire le diagnostic d'un certain nombre d'éléments à même d'asseoir le principe de la propriété des personnes publiques. Il importe à ce niveau de se poser la question de savoir en quoi les personnes publiques sont propriétaires de leurs biens du domaine public. Nous savons que ces biens, qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée, sont la propriété des personnes publiques. Cette propriété des personnes publiques est-elle identique à la propriété privée des personnes physiques ? Il importe dans le même ordre d'idées d'évoquer les principes empruntés aux règles coutumières et au droit colonial.

## **Paragraphe I : Les critères du droit français**

## **I/ La propriété publique**

Pour ce qui concerne les critères du droit français, il importe d'abord les notions de propriété publique, celles d'affectation ainsi que les cas d'aménagements. En effet, le droit de la propriété publique est traditionnellement considéré comme un droit de la conservation des biens publics. Aujourd'hui, en France et au Mali, il est devenu un droit de l'exploitation. L'Etat, à l'instar des particuliers, est souvent à la recherche de profits en même temps qu'il pourvoit aux besoins essentiels des populations. Il ressort de la thèse du Professeur Yolka que « la propriété des personnes publiques ne doit pas être confondue avec le régime de domanialité qui régit certaines de ces propriétés... »<sup>231</sup>. L'accent est mis ici sur le fait que la propriété publique est liée à la personnalité publique. Dans tous les cas, il faut remarquer que la propriété publique ne peut nullement être une propriété privée. Le fait que les personnes publiques soient propriétaires de leurs biens publics n'explique pas une propriété privée au sens de l'article 544 du code civil. Pour autant les biens en question sont objet de propriété, mais de propriété publique, ou si on veut administrative.

Pour comprendre le concept, il importe de faire au préalable un aperçu historique de la propriété publique. Nous avons analysé dans la première partie de cette étude la notion de propriété collective en droit coutumier. Cette étude avait trait au régime de la propriété pendant la période précoloniale. En effet, la propriété collective était la plus répandue dans le Mali précolonial. Pendant la colonisation, l'Etat français a entendu diffuser le concept de propriété privée en général et celle de la terre en particulier. La France a aussi connu la propriété collective, surtout pour ce qui concerne les moyens de production. Mais ce qui nous faut retenir, c'est l'évolution de la propriété publique ou de la propriété de l'administration publique. La définition de cette expression passe donc par l'examen de la conception primitive de la propriété publique. Cette dernière, il faut le noter, a désigné le domaine éminent du souverain. Par la suite, il y a eu la conception restrictive de Hauriou telle que relatée plus haut. En effet, la notion de propriété publique appréhendée par le doyen Hauriou est différente de celle d'aujourd'hui. Hauriou, pour évoquer la propriété publique, a fait allusion au droit de propriété sur certains biens. Ce droit de propriété ne s'applique qu'à une catégorie restrictive de biens. Les biens, dont il s'agit, sont ceux affectés à l'usage public. Autrement dit, les biens non affectés à cet usage ne pouvaient faire partie de la propriété publique. Ces derniers biens relevaient d'une autre catégorie pouvant aujourd'hui être considérée comme les biens du domaine privé des personnes publiques. Nous n'avons nul besoin de rappeler que les personnes en question disposaient aussi de biens du domaine privé.

---

<sup>231</sup> Y. Gaudemet, in préface, La propriété publique, éléments pour une théorie, LGDJ, 1997.

L'administration de ces biens pouvait être identique à celle des biens des personnes privées. De nos jours, la propriété publique a trait à la propriété de l'ensemble des biens publics. A examiner les choses de près, l'on se rend compte que la conception moderne de la propriété publique résulte d'un certain équilibre entre la conception primitive et la conception restrictive du doyen Hauriou. On parle aujourd'hui de propriété publique lorsqu'il y a un bien dont la propriété est celle d'une personne publique. C'est donc que l'accent est mis sur l'approche unitaire de la "propriété des patrimoines des personnes publiques".

Certains auteurs n'ont pas manqué d'avancer l'unicité du droit de propriété. Pour eux, seul le régime diffère selon qu'il s'agisse de propriété publique ou de propriété privée. Toute dépendance du domaine public appartient nécessairement à une personne publique (Etat, autre collectivité territoriale ou établissement public). Il est vrai qu'en France, pendant longtemps un établissement public n'était propriétaire que d'un domaine privé, ou d'un domaine public dérivé. C'est ce qu'exprimait le CE jusqu'en 1984 où le juge administratif reconnaît l'existence d'une domanialité publique de biens dont un établissement public est propriétaire. Les biens affectés à un service public peuvent faire partie du domaine public, qu'ils soient l'objet même du service public, ou des biens qui en permettent le fonctionnement (palais de justice, caserne, locaux scolaires etc.). En outre faut-il que ces biens bénéficient d'aménagements spéciaux afin d'être adaptés aux nécessités du service public.

La question de la propriété publique a donc fait l'objet de vifs débats en France. Il n'en a pas été ainsi au Mali. Cependant, il ne fait aucun doute que le régime juridique malien est d'inspiration française. Aussi, au Mali comme en France, la propriété publique se partage traditionnellement entre le domaine public et le domaine privé. Le premier domaine regroupe, on le sait, l'ensemble des biens des personnes publiques de droit public affectés à des activités relevant directement de l'intérêt général. Ici, il ne nous revient plus d'étudier les critères précis qui différencient dans la doctrine et la jurisprudence les deux composantes de la propriété des personnes publiques. En effet, l'hypothèse d'une propriété sur le domaine public est encore plus discutée chez nous. La question est quand même centrale quand on sait l'étendue des biens appartenant aux collectivités territoriales ou à l'Etat, en tout cas du point de vue des textes en vigueur. Mieux de plus en plus, l'on prend conscience de la nécessité ou plutôt de la possibilité d'en user et de le faire fructifier. Aussi apparaît-il aujourd'hui nécessaire de valoriser le domaine public en vue de l'exploiter économiquement.

Néanmoins, le régime de la propriété publique est soumis à certaines règles et à une protection particulière pour éviter les dilapidations du patrimoine de tous les citoyens. Ce patrimoine public en France est scindé en patrimoine national et en patrimoine local. Au même moment au Mali et dans d'autres pays comme le Sénégal, on parle plutôt de domaine

national. La division entre le national et le domaine local est inexistant. Seulement, le national englobe aussi le local ainsi que le patrimoine des autres personnes physiques ou morales. Ce dernier patrimoine appartient en réalité aux citoyens. Il s'agit aussi de garantir l'affectation de ces biens à l'utilité publique et donc au bénéfice de tous. C'est notamment l'idée que l'appropriation d'un réseau routier ou hertzien, par exemple, par une personne morale de droit public est plus à même d'assurer la poursuite d'un objectif d'intérêt général que l'exploitation de ce dernier par un opérateur privé. Ces missions confiées aux organismes publics, du fait de leur statut particulier, nécessitent un traitement juridique différent de celui en charge de régler la propriété privée. Le droit de propriété des personnes publiques échappent ainsi souvent au droit commun défini par le code civil et notamment dans ses articles 544 et suivants.

En tout cas, des juristes comme Maroger considéraient que le droit de propriété des personnes publiques était de même nature que celui des personnes privées. Pour ces auteurs, ce droit est frappé d'une servitude d'intérêt général au profit de l'Etat ou du public. Pourtant, une grande partie de la doctrine contemporaine à l'image de Chapus, de Gaudemet, ou du doyen Hauriou, considère au contraire que la propriété des personnes publiques sur leur domaine public est différente de celle que les personnes privées détiennent sur les biens qui leur appartiennent. Le droit de propriété de la personne publique doit être exclusif. En plus de la propriété publique, un autre critère de cette domanialité est bien évidemment l'affectation à l'usage direct du public ou aux services publics.

## **II/ L'affectation des biens à l'usage du public ou aux services publics**

Un arrêt du Conseil d'Etat<sup>232</sup>, rendu à propos des cimetières, en France, a consacré la domanialité publique des biens affectés directement au public. Le domaine public de l'Etat est constitué de biens immeubles et meubles qui lui appartiennent et qui sont, soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public. Bien évidemment, dans ce cas, les biens doivent faire l'objet d'un "aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public". En effet, lorsque les biens, en cause, sont affectés à l'usage direct du public, ils constituent des dépendances du domaine public de l'Etat. Il s'agit là de principes qui existaient en France à l'époque coloniale et qui ont été, ici, adoptés. On peut dire qu'un bien, s'il est établi qu'il appartient à l'Etat, affecté à l'usage du public, appartient au domaine public à moins qu'un texte ne décide du contraire. Le législateur malien a procédé de la même manière pour éviter certaines convoitises sur certains biens des personnes publiques. Mais aussi, il fallait éviter de trop élargir l'étendue du domaine public. Certains auteurs soutenaient que la seule affectation était déterminante. Au contraire, d'autres n'ont retenu que les biens

---

<sup>232</sup> C.E., 28 juin 1935, Marécar, R., 734 ; D., 1936, 3, 20, Latournerie ; S., 1937, 3, 43, concl. Latournerie ; R.D.P., 1935, 590, concl. Latournerie, note G.V.



essentiels pour le service public. Il a été ainsi proposé le caractère irremplaçable du bien. Lorsque le bien est irremplaçable au service public, à ce moment seulement, il fait partie du domaine public. Par contre, si le bien est seulement utile, il ferait partie du domaine privé. Mais qu'en est-il s'il s'agit d'un domaine national ? Mais avant il faut examiner les biens qui ont fait l'objet d'aménagement spécial.

### **III/ Les biens doivent avoir fait l'objet d'aménagement spécial**

Il convient de remarquer que l'exigence d'aménagement spécial a concerné les biens affectés au service public. Dans le but, principalement de restreindre l'étendue de la domanialité publique, le juge a exigé l'affectation mais aussi l'aménagement spécial du bien. L'aménagement, en principe, résultait des travaux réalisés dans le but d'adapter le bien à l'utilisation à laquelle il était destiné. Plus haut, nous avons vu que la jurisprudence exigeait un aménagement spécial afin d'éviter que la domanialité publique n'ait un caractère exagérément développé. Dans tous les cas, il faut remarquer que ce qui est important c'est l'utilité de l'aménagement spécial. Cet aménagement doit être indispensable. Une fois la colonisation achevée, le législateur malien a adopté la plupart des dispositions juridiques coloniales dont la nécessité de l'aménagement spécial comme l'un des critères de la domanialité publique.

### **Paragraphe 2 : La reprise par le droit malien**

## **I/ L'évolution positive de la domanialité**

La consistance du domaine public au Mali a connu une certaine évolution par rapport à la consistance coloniale des biens publics. Certaines améliorations ont été apportées au code de 1986. Avec l'ordonnance n° 00-27/ P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, nous assistons à une extension de la domanialité publique. Certains biens qui ne faisaient pas partie de ce domaine sous le régime colonial et sous celui de la loi de 1986 en font de nos jours partie intégrante. En effet, aux termes des dispositions de l'article 7 du nouveau code domanial et foncier, « le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la loi. En font partie :

- a) L'espace aérien ;
- b) Les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ;
- c) Les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder ;
- d) Les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;
- e) Les nappes d'eau souterraines, quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur ».

Il est aisé de constater que c'est après l'indépendance du pays que l'espace aérien a fait partie du domaine public naturel. Cet espace aérien ne faisait pas partie des biens de l'Etat colonial au Soudan. En tout cas, il n'en faisait pas partie au regard des dispositions réglementaires. De la même manière, nul ne pouvait imaginer l'intégration de l'espace aérien dans la propriété collective des indigènes de ce territoire. Ces derniers eux-mêmes ne pouvaient imaginer la propriété de cet espace. Depuis l'indépendance, l'emprise de l'Etat sur le territoire national est fortement revendiquée. L'environnement naturel pour ce qui le concerne est approprié par la puissance publique étatique. Nous ne sommes pas sans savoir que la loi définit la propriété publique dans sa composition domaniale, publique et privée. Le domaine public se décompose en un domaine naturel et en un domaine artificiel comme en France. Pour ce qui est du domaine public naturel, nous avons plus haut noté que la liste n'est pas exhaustive. Cependant, il est clair que seul le législateur décide de la domanialité naturelle. De ce fait, toute latitude d'interprétation du juge est rejetée. Nous pouvons au passage ajouter que le domaine privé immobilier de l'Etat comprend a priori l'ensemble du sol malien quand bien

même le texte évoque l'existence effective d'un domaine national. Les différents domaines (de l'Etat, des collectivités publiques ainsi que le domaine ou plutôt le patrimoine des autres personnes physiques et morales) constituent le domaine national du Mali. Ce dernier inclut les espaces de pêche, de chasse, forestiers ainsi que des aires protégées qui constituent des espaces ressources. Par rapport à l'évolution proprement dite de la domanialité publique au Mali, une remarque peut être faite. En effet, pour ce qui concerne sa consistance, il n'y a pas eu de changement fondamental du domaine public naturel. Par contre, il est évident que la consistance du domaine public artificiel a positivement évolué. Cependant, par rapport à la construction du domaine public artificiel, dans certains cas, l'Etat malien de l'indépendance à aujourd'hui n'a absolument rien fait. En matière de chemin de fer par exemple, rien n'a été fait après la colonisation. L'Etat du Mali n'a pas construit un seul mètre de chemin de fer. Le réseau au fil des années s'est même dégradé jusqu'au désengagement progressif de la puissance publique. Par contre, pour ce qui est des autres infrastructures, il y a eu beaucoup de réalisations. Nous pouvons à titre d'illustration prendre l'exemple du réseau routier. Nous donnerons d'ailleurs sous forme de tableau les itinéraires et le kilométrage des routes nationales du Mali. Aujourd'hui, l'Etat compte plusieurs milliers de kilomètres de routes bitumées, alors que pendant l'époque coloniale il n'y avait que quelques centaines. Il en est de même des ponts et des barrages hydroélectriques. C'est aussi le cas des lignes téléphoniques et télégraphiques ainsi que des aménagements aéroportuaires et des dépendances de ces ouvrages. Quant au domaine public militaire, une amélioration conséquente a pu être réalisée. Mais dans tous ces domaines il y a un défaut de statistiques. Ce travail fondamental, nous osons l'espérer, sera fait dans un proche avenir. Bref, une certaine amélioration est observable pour toute la consistance du domaine public artificiel, hormis le chemin de fer. Malheureusement, l'objectif poursuivi par le colonisateur n'a pas été bien appréhendé par les nouvelles autorités. Cette situation est d'ailleurs problématique eu égard à la nouvelle volonté de développer le système de transport collectif. Le législateur malien y réfléchit. De toute façon, l'idée selon laquelle il faut revenir à la politique coloniale en la matière, fait son chemin. Dans tous les cas, cela est réalisable eu égard à la superficie du territoire national qui constitue le domaine national du Mali

## **II/ L'évolution négative de la domanialité publique**

Le code domanial et foncier donne la consistance du domaine national du Mali. Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, « Le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national, comprend :

- a) les domaines public et privé de l'État du Mali ;
- b) les domaines public et privé des collectivités territoriales ;

c) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales. »

quant à l'article 2 du même code, il donne la composition du domaine de l'Etat. « Le domaine de l'Etat comprend :

a) le domaine public composé de tous les immeubles et meubles déterminés comme tels par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure spéciale de classement ;

b) le domaine privé composé :

- des immeubles immatriculés et droits immobiliers détenus par l'Etat ;

- de tous les immeubles non immatriculés ;

- des biens meubles détenus par l'Etat ».

L'article 3 est consacré au domaine des collectivités territoriales. «Le domaine des collectivités territoriales comprend:

a) le domaine public composé de tous les immeubles et meubles déterminés comme tels par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure spéciale de classement ;

b) le domaine privé composé de tous les meubles, les immeubles et droits immobiliers détenus par celles-ci ».

Enfin, l'article 4 a trait au patrimoine des autres personnes physiques et morales. « Le patrimoine foncier des autres personnes physiques ou morales comprend tous les immeubles détenus par celles-ci en vertu d'un titre foncier transféré à leur nom à la suite de la conversion d'un droit de concession en titre de propriété immatriculée, d'une cession ou de tout autre mode de transfert d'un titre foncier ».

A la lecture de cette disposition, on se rend compte que seuls l'Etat et les collectivités territoriales sont, au Mali, détenteurs ou propriétaires des biens publics. Pour ce qui concerne les personnes physiques et les autres personnes morales, elles peuvent être propriétaires, en plus de leurs biens mobiliers, d'un patrimoine foncier. Ce patrimoine foncier, puisque c'est celui-là qui ressort du texte, a une consistance précise. Il comprend donc tous les immeubles détenus par elles sur la base d'un titre définitif de propriété. Mais il y a lieu d'ajouter que ce titre définitif de propriété doit être transféré au nom de ces personnes « à la suite d'une conversion d'un droit de concession en titre de propriété immatriculée » ou « d'une cession ou de tout autre mode de transfert d'un titre foncier ». Le droit de concession peut être le permis d'occuper en milieu urbain ou le titre provisoire pour la concession rurale.

Paradoxalement, un autre texte du Mali prévoit l'existence de biens publics autres que ceux de l'Etat et des collectivités territoriales. Ce texte est la loi n° 01-079 du 20 Août 2001 portant code pénal en République du Mali. On peut dire qu'il s'agit là d'un régime exorbitant. En effet, l'article 106 du code pénal dispose qu'« ont le caractère de biens publics les biens appartenant aux institutions et organismes suivants :

- L'Etat et les collectivités publiques ;
- Les sociétés et entreprises d'Etat ;
- Les établissements publics ;
- Les organismes coopératifs, unions, associations ou fédérations desdits organismes
- Les organismes à caractère industriel ou commercial dont l'Etat ou d'autres collectivités publiques détiennent une fraction du capital social ».

Cet article est relatif aux atteintes aux biens publics qui sont des infractions criminelles et délictuelles. L'article 106 est abordé dans le chapitre 10 de la loi, relatif aux crimes et délits de nature économique contre la chose publique. Les biens dont il est ici question comprennent « les deniers, fonds, pièces de monnaie, valeurs fiduciaires et d'une façon générale les titres ayant une valeur estimative en deniers, qui sont entrés dans les caisses ou qui sont perçus pour être versés dans les caisses de l'Etat, des collectivités publiques ou des organismes visés à l'alinéa premier de l'article 106 » suscités.

Les biens en question ne sont pas seulement ceux visés ici. Il faut y ajouter « les pièces et titres de paiement, les valeurs mobilières » (alinéa 4) ainsi que « les effets mobiliers, les matériaux, matériels, armes, munitions, marchandises, denrées ou objets quelconques » (alinéa 4 et 6). Enfin les biens publics dont il est question peuvent être des « titres immobiliers » (alinéa 7).

Nous avons donc ici une catégorie particulière de biens publics créée par le code pénal. A priori, ce ne sont pas les caractéristiques de la domanialité publique qui sont prises en compte, mais l'utilité publique. Le législateur malien, en estimant que les biens des structures plus haut visées ont une mission d'utilité publique, a fait, de leurs biens, des biens publics. En vérité, les biens dont il s'agit, de notre point de vue, ne répondent pas tous aux caractéristiques de la domanialité publique. On peut se poser la question de savoir en quoi les biens d'une structure associative sont des biens publics. En l'occurrence, les caisses associatives qui n'ont de rapport ni avec l'Etat ni avec les autres collectivités ne sauraient être propriétaires d'un domaine public. Le législateur a décidé d'élargir le champ du texte dans un souci de lutte contre la délinquance financière. Mais en somme, tous les biens évoqués dans le corps de ce texte ne sauraient être des biens publics. Il s'agit, au contraire, le plus souvent de biens en réalité qui se sont vus attribuer le caractère de biens publics. A ce niveau, le code est totalement en porte à faux avec les dispositions des quatre premiers articles du code domanial et foncier. Ces deux codes sont, à la limite, contradictoires.

### **III/ Le domaine national**

L'Ordonnance n° OO-27/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier en République du Mali ne donne aucune définition du domaine national. Simplement, l'article 1<sup>er</sup> dudit texte en donne la consistance. En effet, aux termes de cet art., « le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national comprend : a) les domaines public et privé de l'Etat ; b) les domaines publics et privés des collectivités territoriales ; c) le patrimoine foncier des autres personnes physiques ou morales ». Il s'agit là tout simplement de l'ensemble du territoire malien. Pourquoi l'adoption d'un domaine national ? La réponse à cette question se trouve dans la pensée d'un ancien ministre sénégalais. Selon ce dernier, « la tradition coutumière de jouissance collective est trop bien enracinée dans les campagnes pour qu'on puisse persuader les paysans d'y renoncer au profit d'un système de propriété individuelle, qui bénéficierait d'ailleurs aux maîtres de la terre et aux notables »<sup>233</sup> alors que tous les citoyens sont égaux en droit.

En fait, le concept de domaine national, bien que non défini, ramène à la Nation ce qui revenait, avant la colonisation, à des collectivités indigènes. Ces biens sont revenus à l'Etat pendant la période coloniale. La notion, dont il est question, permet en vérité de déterminer le statut des biens domaniaux en fonction de l'intérêt national. Cela implique une utilisation du domaine qui tienne compte des droits intangibles des collectivités familiales ou villageoises, des collectivités publiques et des individus. Au regard de cette remarque, nous constatons aisément que le domaine national est une innovation juridique pour l'Etat. Le domaine national doit être doté d'un régime en rupture avec le modèle colonial. Il apparaît donc comme « une res communis, un espace que chacun doit mettre en valeur en vue du développement et dont chacun peut tirer subsistance sous réserve du droit des autres, présents ou à naître »<sup>234</sup>. Le domaine national est le patrimoine de la Nation. Selon le législateur de nombreux pays africains, le domaine national est en harmonie avec la conception africaine des biens. Ce domaine échappe à l'appropriation privative de l'Etat. Lorsqu'il existe, comme c'est le cas au Mali, l'Etat est le mieux placé pour en revendiquer la propriété sans en être véritablement le propriétaire. Néanmoins, le législateur a supposé que le problème domanial devrait trouver sa solution dans le droit, aux biens qui le composent, reconnu à tous. Aussi, il importe d'ajouter que l'utilisation de ce domaine doit se répartir entre les composantes de la Nation. Cette répartition doit garantir les droits des particuliers, des collectivités publiques ainsi que ceux des collectivités privées. En conséquence, le domaine national n'est pas la propriété de l'Etat, qui en est simplement le détenteur. C'est en tout cas ce qui ressort des dispositions de l'article 2 de la loi sénégalaise de 1964 portant domaine national au Sénégal.

---

<sup>233</sup> A. B. Mbengue, in La Revue du Conseil Economique et Social, n° 2, Février-Avril 1997, p. 55.

<sup>234</sup> M. Caverivière et M. Dobène, Le droit foncier sénégalais, Paris, éd. Berger-Levrault, 1988, p. 63.

Le texte précise que « l'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ». Il n'est pas nécessaire de dire ici que la détention n'est pas la propriété. Pourtant, nous pouvons avancer la thèse selon laquelle la Nation n'a pas de personnalité juridique. Cependant, il est aujourd'hui reconnu que la notion de patrimoine commun de l'humanité montre que la personnalité juridique n'est pas une condition de l'acquisition d'un patrimoine. En effet, l'humanité n'a pas de personnalité juridique, mais il est admis qu'elle dispose d'un patrimoine. Selon J. Chabas, ce domaine national est « détenu par l'Etat qui, bien que les textes ne le disent pas ouvertement, en est en réalité propriétaire car tel est bien l'esprit de la loi qui, d'une part, réserve les droits de ceux qui pourraient se réclamer d'un droit de propriété non encore juridiquement établi lorsqu'ils se manifestent par une emprise légitime et, d'autre part, déclare que seul l'Etat pourra faire immatriculer à son nom les biens faisant partie du domaine national »<sup>235</sup>. Cette opinion n'est pas partagée par tous les auteurs. Pour Victor Gasse, le fait que « 98 à 99 % des terres soient incorporées d'office dans le domaine national, ne signifie pas que l'Etat en devienne propriétaire à la romaine, mais qu'il reprend les fonctions traditionnelles de maîtres de la terre pour les adapter aux nécessités du développement »<sup>236</sup>. Cette dernière opinion semble plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. Les textes de 1986, de 2000 et même celui de 1961 parlent de détention des biens. Or, nous savons bien que la détention n'est pas un titre de propriété. Par conséquent, l'Etat ne peut être considéré comme maître absolu du domaine national. Son droit est calqué dans une très large mesure sur celui du chef de terres, d'un détenteur d'un bien. Mais contrairement à ce dernier, il a la mission d'assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle des biens qui lui sont confiés. La loi s'est préoccupée de déterminer les voies et moyens pour arriver à ce but. C'est sans doute dans ce secteur que notre législateur est allé le plus loin possible dans la précision et dans l'extension du domaine de l'Etat. Rompant avec la conception patrimoniale de la gestion des biens privés de l'Etat, il soumet cette dernière aux besoins de l'économie planifiée. Nous y reviendrons dans le titre deuxième de cette étude. En tous les cas, pour ce qui est des biens du domaine public, le principe directeur est moins la recherche de produits et revenus, non négligeables certes, susceptibles d'ailleurs d'alimenter le budget national, que l'insertion des biens en question dans le circuit de l'activité nationale. Il s'agit, en général, de se conformer aux plans de développement et d'urbanisme et aux programmes d'aménagement. Ainsi au moment opportun leur utilisation sera assurée au mieux de l'intérêt général. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les nouvelles dispositions

---

<sup>235</sup> J. Chabas, Le domaine national du Sénégal, Réforme foncière et agraire, Annales africaines, 1965, p. 38.

<sup>236</sup> V. Gasse, in J. Chabas, le domaine national du Sénégal, p. 67 et suivants.

relatives d'une part aux modes d'acquisition des biens meubles et immeubles par l'Etat et, d'autre part, à l'administration du domaine resté à sa disposition.



**Paragraphe III : les emprunts aux règles coutumières et au droit colonial**

Au Soudan français et en Afrique occidentale française en général, l'administration française a laissé subsister les principes du droit coutumier. A ces principes, elle a adjoint le droit français. Vu la complexité qui résulte d'un tel système dualiste, il a fallu trouver une solution intermédiaire et accessible. Ce dernier système devait, pour être efficace, tendre à la mise en place d'un régime unique.

Le législateur malien n'a pas entendu faire table rase de ce passé juridique. Néanmoins,, contrairement au colonisateur qui avait ignoré l'existence même du droit au Sénégal et dépendances, cette existence a d'entrée de jeu été reconnue par le législateur malien. Ce dernier a réaffirmé l'existence d'un droit avant la pénétration coloniale. Ce droit se manifeste par la détermination des attributions et des compétences qui lui sont propres. Mais, en même temps, il importait de déterminer le cadre des situations juridiques par des normes explicites. Pour ce faire, il fut nécessaire de se tourner davantage vers le droit colonial. Cependant, il n'était pas, pour autant, envisageable de se contenter d'une nationalisation ou d'une naturalisation du droit colonial. Les nouveaux gouvernants ont opté pour une codification des normes juridiques. Ils ont estimé que le système de droit coutumier, non écrit, posait plus de problèmes qu'il ne trouvait de solutions. Celui-ci ne permettait pas la résolution pérenne des questions juridiques susceptibles de se poser au nouvel Etat. Le législateur a aussi remarqué que la multiplicité des règles coutumières n'était pas de nature à faciliter la résolution de cette problématique. Au contraire, le droit moderne offrait un certain nombre d'avantages, notamment l'efficacité et la sécurité. Une seule coutume ne saurait être appliquée à l'ensemble de la population. Une solution médiane devait donc être trouvée. Aussi, le législateur a élaboré un nouveau système juridique sur la base de la loi française et des coutumes non plus indigènes, mais des citoyens maliens. Il n'était donc pas question d'avoir plusieurs systèmes juridiques, mais un système juridique commun qui allie modernité et tradition. De même, le système d'appropriation des biens, jusque là connu, devait être revu et amélioré avec les nouveaux objectifs de développement du pays. Pourtant, différents systèmes juridiques devaient coexister. Il s'agissait, par là, non seulement d'apaiser les propriétaires coutumiers, mais aussi de rassurer d'éventuels investisseurs ainsi que ceux qui, d'emblée, ont adhéré à certains principes du droit occidental. Parmi ceux-ci, peuvent être cités les indigènes qui ont, par exemple, épousé le régime de l'immatriculation du droit métropolitain. D'autres ont soutenu le principe selon lequel seule la puissance publique doit s'approprier certains biens devant appartenir à toute la communauté nationale. A côté de cette appropriation de la collectivité, il était nécessaire d'admettre le principe de la propriété privée d'un certain nombre de biens. Cette catégorie de biens, notamment la terre, au demeurant appartenait à un groupe ou à un ensemble de groupes. Ces différents principes juridiques devaient être pris en

compte pour la mise en place d'un régime juridique malien. Aussi était-il nécessaire d'emprunter à la fois au droit coutumier (I) et au droit colonial (II). Le législateur n'a pas manqué de le faire, bien que la grande majorité continua à vivre selon la coutume bien après l'indépendance. En effet, la France n'a pas assimilé toute la population, mais juste ceux qui étaient utiles à l'occupation coloniale. Le Mali y est-il parvenu ? S'agit-il là aussi d'une forme d'assimilation juridique ?

## **I/ Les emprunts aux règles coutumières**

### **A/ Le principe de la liberté d'usage et de jouissance des biens "publics"**

Pendant l'époque précoloniale, certains biens appartenaient à toute la communauté villageoise ou tribale. L'examen des biens en question nous amène à les ranger de nos jours dans la catégorie des biens du domaine public. Certes, il n'y avait pas d'Etat en tant que tel, mais il y avait bien évidemment une certaine organisation sociale. Il y avait, on l'a vu, le dji tigui et le dougoutigui avec des missions précises connues et reconnues. Lorsque l'on prend l'exemple du chef de terre, ses attributions se caractérisent par deux traits essentiels. Tout d'abord, cette autorité villageoise ou tribale distribue des droits de jouissance sur le sol où s'exerce la "souveraineté" d'une communauté villageoise. Elle administre les biens fonciers pour toutes les classes qui composent l'unité territoriale du village. Comparaison n'est pas raison, mais le nouvel Etat du Mali ne fait-il pas la même chose ?

### **1/ les fleuves, rivières et autres mares :**

L'eau des cours d'eau au Mali précolonial appartient à tous. Seules les personnes étrangères ne pouvaient pas se prévaloir de cette propriété. A l'indépendance du pays, dans un premier temps, les règles posées par le colonisateur ont été observées. Désormais, ces biens rangés dans la catégorie du domaine public sont propriété de l'Etat. Ce dernier devait réglementer l'usage de certains biens. Le président Kéba M'baye, parlant justement de droit d'usage, écrit « qu'il ne s'agit pas d'un droit réel, mais d'une autorisation d'exploiter le sol »<sup>237</sup>. Ce sol appartient aujourd'hui au domaine national ou à la collectivité. Mais à l'époque précoloniale, titulaire d'un droit spirituel sur le patrimoine collectif, la collectivité reconnaît à ses membres et dans certains cas à des étrangers, la possibilité de tirer parti de ces biens matérialisés par leur utilisation. Cependant, « le caractère sacré des biens en question reste hors d'atteinte de la communauté ou des individus qui la représentent »<sup>238</sup>. Ne s'agit-il pas de la même chose avec l'Etat ? Nous pouvons répondre par l'affirmative. En tout cas, pour ce qui concerne la première République du Mali, l'utilisation desdits biens était commune à tous. Même lorsqu'il

---

<sup>237</sup> K. M'baye, in La revue du Conseil économique et social, p. 62.

<sup>238</sup> G. Kalam-Ray, Les droits fonciers coutumiers de la République démocratique du Congo, Revue juridique et politique, n° 4, Octobre-Décembre 1970.

s'est agi de s'acquitter d'une redevance, celle-ci n'était que symbolique, exactement comme à l'époque précoloniale. La seule différence se situe au niveau du mode de règlement de la redevance. En droit coutumier, cette redevance était payée en nature alors qu'à l'indépendance et sous la colonisation, il fallait s'acquitter d'une somme d'argent. A ce niveau, « la redevance peut être définie comme une rente foncière ou toute autre charge que l'on doit payer ou acquitter en totalité ou en partie, à des termes fixes »<sup>239</sup>. Les coutumiers juridiques donnent beaucoup d'exemples de la diversité des attitudes sociales africaines dans les domaines les plus variées. Les droits, en fait sont la conséquence directe du travail effectué en particulier sur le sol. Sans doute « l'indigène n'avait-il avant son contrat avec l'Europe aucunement la notion que la terre puisse être l'objet de propriété, ni d'échange et avoir une valeur patrimoniale, à l'image de celle existant au sujet des armes ou des femmes par exemple »<sup>240</sup>. A l'instar des biens naturels ci-dessus évoqués, nul individu ne saurait se prévaloir de la propriété effective d'autres biens qui appartiennent, de nos jours, au domaine public.

## **2/ les espaces "publics", routes, les lieux de culte etc.**

Il est question ici des biens du domaine public artificiel. Avant la pénétration coloniale au Mali, ils sont l'œuvre de toute la collectivité. En droit moderne par contre ces biens sont construits par la puissance publique. Dans l'un et l'autre cas, ils appartiennent à tous.

### **B/ Les exceptions au principe de la liberté d'usage des biens "publics"**

La redevance est un paiement qui doit avoir lieu de manière régulière, en échange d'un droit d'exploitation. Ce paiement a souvent lieu aussi en échange d'un droit d'usage ou même d'un service. Au Mali précolonial, il s'agissait pour une personne de s'acquitter d'un droit en vue d'exploiter ou d'utiliser une ressource. Dans la plupart des cas, ce paiement, qui se faisait en nature, était annuel. Pendant cette période, la notion de redevance a existé sur le territoire de l'actuel Mali. En effet, pour l'utilisation des biens collectifs, nous avons vu que dans certains cas une redevance était due. Cette redevance servait à l'entretien de la ressource ainsi utilisée. Dans d'autres cas, la redevance était au contraire due au chef du village ou au chef du kafo. Ainsi incombait à cette autorité la charge de la conservation et de l'entretien de la ressource dont l'utilisation nécessitait que l'on s'acquitte d'une redevance. Il est nécessaire d'ajouter, là encore, la symbolique de la redevance. Elle a été en vigueur dans les différentes communautés. L'accent a été mis sur la pratique des redevances en matière de pêche. Naturellement, s'agissant de sociétés qui ne connaissent pas l'argent, cette redevance était acquittée en nature. Aussi, lorsque c'est le *Dji tigu* qui y a droit, il reçoit le poisson. En

---

<sup>239</sup> <http://www.wikipedia.org>

<sup>240</sup> R. Doublier, *La propriété foncière en Afrique occidentale française*, Saint-Louis du Sénégal, 1952, p.17.

conséquence, chaque fois que le Dji-tigui doit faire des sacrifices pour solliciter les bienfaits de Faro, il le faisait à ses frais sans pouvoir demander la participation des populations autochtones.

De la même manière, il y a de nos jours les redevances perçues en contrepartie de l'occupation privative du domaine public de l'Etat ou du domaine public des autres personnes publiques. La notion de redevance, prise dans son acception moderne, a été introduite dans notre arsenal juridique pendant l'époque coloniale. Elle est une notion parmi tant d'autres qui ont été empruntées par le législateur malien dans les premières heures de l'indépendance.

## **II/ Les emprunts au droit colonial**

La substitution progressive du droit appliqué en métropole fonctionnait dans le sens d'une uniformisation des droits appliqués au Soudan. Ce phénomène s'inscrit, quoique de manière lointaine, dans le prolongement du processus de centralisation du pouvoir politique dans la France de l'Ancien Régime. Cela s'est traduit par la monopolisation du droit par l'Etat. Ce rapport à l'Etat et celui à son droit sont autant de phénomènes juridiques auxquels les populations ont été confrontées. Dans certains cas, les pratiques des populations ont résisté ou se sont adaptées aux phénomènes sus évoqués. Les phénomènes juridiques nouveaux ont transformé les pratiques existantes en ne gardant que les aspects pouvant servir les objectifs de la France métropolitaine. Nous ne perdons pas de vue que l'esprit qui gouverne la colonisation, ici comme dans les autres colonies de l'Ouest africain, est l'assimilation. Simplement, cette politique implique que le même droit, les mêmes structures administratives et juridiques soient appliquées dans la métropole et dans la colonie. Ce procédé a continué au Mali malgré la fin de la colonisation. Le nouvel Etat a adopté, de façon générale, les systèmes juridiques coloniaux. Il faut simplement dire que le statut des populations a changé ainsi que les responsables administratifs et politiques. Les principes juridiques sont restés ceux du colonisateur, même si certains détails ont été introduits par la nouvelle administration publique. Le législateur a pris en compte certaines réalités historiques et culturelles.

La loi n°86-91/AN-RM portant code domanial et foncier en République du Mali dispose en son article 5 que « le domaine public est constitué de l'ensemble des biens de toute nature, immobiliers ou mobiliers, classés ou délimités dans le domaine public, affectés ou non à l'usage du public ». Aucun décret colonial régissant le domaine public et le régime des terres domaniales ne fait autant de précisions. Les différents textes coloniaux se sont généralement contentés de donner la liste des biens composant le domaine public. Pour ce qui est de l'énumération des biens du domaine public, le code malien n'est pas demeuré en reste. En effet, aux termes des dispositions de l'article 7 de la loi, « le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la loi ». Au regard de cette disposition, la loi joue un rôle

fondamental dans la détermination du domaine public naturel. Un site naturel qui n'a pas fait l'objet de détermination par la loi n'est pas en principe dans le domaine public naturel. En conséquence, doivent faire partie du domaine public naturel :

- a) les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ;
- b) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ;
- c) les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;
- d) les nappes d'eau souterraines, quelle que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur.

L'article 8 du même texte donne la composition du domaine public immobilier artificiel. Ce domaine, bien évidemment, comprend les aménagements et ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique. Font donc partie de ce domaine artificiel :

- les canaux de navigation, les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, ainsi que les dépendances de ces ouvrages lorsqu'ils sont exécutés dans un but d'utilité publique ;
- les routes, les voies ferrées, les voies de communication de toute nature et leurs dispositifs de protection, les conduites d'eau, les conduites d'égouts, les digues fluviales, les ouvrages d'éclairage et de balisage, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ;
- les ports fluviaux et leurs dépendances ;
- les aménagements aéroportuaires et leurs dépendances ;
- les lignes télégraphiques et téléphoniques, les stations radioélectriques et les autres installations de télécommunication ainsi que leurs dépendances ;
- les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique ;
- les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires ainsi qu'une zone de 250 mètres de large autour de ceux-ci ;
- de manière générale, tous les biens non susceptibles de propriété privée

La liste du code domanial et foncier n'est pas exhaustive. Nous comprenons que c'est la raison pour laquelle le texte de loi évoque tous les biens non susceptibles de propriété privée. En fait, il y a d'autres biens non susceptibles de propriété privée. Il s'agit notamment des halles et marchés, des cimetières, des édifices de culte, des bibliothèques publiques, etc. Une différence importante existe entre le texte colonial et le texte malien. Tout d'abord il faut remarquer que contrairement à la disposition coloniale, la loi malienne met, d'une part le domaine public naturel, et d'autre part le domaine artificiel. En conséquence, lorsqu'on examine l'article relatif aux biens du domaine public naturel, on peut dire que ce domaine ne comprend que quatre éléments. Il y a principalement les cours d'eau navigables et flottables, les sources et cours d'eau non navigables ni flottables, les lacs et étangs et les nappes d'eau souterraines. Cette disposition nous fait penser à celle de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 23 octobre 1904. Ce décret est l'un des premiers textes pris par le colonisateur en vue de la constitution du domaine de l'Etat français dans les colonies de l'ouest africain. Le législateur malien n'a fait que recopier le texte colonial sans pour autant chercher à en mesurer la portée. Il s'agissait simplement d'accorder, autant que faire se peut, la part belle à l'Etat et de lui permettre de s'approprier les éléments naturels et ceux artificiels réalisés par la puissance publique. En poursuivant la logique du législateur colonial, le législateur malien fait figurer dans le domaine public militaire « les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses ». Il faut ajouter à cela « les terrains de fortification, les rues, les chemins et chemins de fer stratégiques pour le service des places fortes ». Le principe de perpétuation des règles préexistantes connaît néanmoins des exceptions que nous avons abordées dans l'évolution de la domanialité.

## **Section II : La consistance du domaine privé de l'Etat du Mali**



Avant la pénétration coloniale en Afrique occidentale française et particulièrement au Mali, un système juridique régissait les rapports entre les hommes et les biens en général, et la terre en particulier. Les rapports entre les hommes et les biens avaient été régis par nos empires avec harmonie. La propriété était essentiellement collective comme nous l'avons déjà souligné. Le colonisateur a introduit un nouveau régime juridique, en l'occurrence la notion de domaine éminent de l'Etat. Ainsi, il initia un régime hybride caractérisé au fil du temps par l'application du droit positif et la reconnaissance du droit coutumier. C'est ainsi qu'il tenta soit de tirer profit de la coutume, soit de la combattre purement et simplement en la taxant de rétrograde. Par la suite, on a assisté à une certaine évolution de la théorie du droit éminent de l'Etat. Par conséquent, à la notion large du droit de propriété de l'Etat a succédé une notion beaucoup plus restreinte. En effet, l'Etat colonial tenait à remplacer le droit coutumier oral par un droit moderne écrit. Pour ce faire, il a mis au point principalement un système de publicité foncière. C'est, en effet, une question fondée sur l'immatriculation et le livre foncier.

A l'indépendance s'est poursuivie la tendance coloniale. Cependant, une certaine priorité fut accordée, par le nouvel Etat, au droit positif. C'est ainsi que le régime socialiste décida de poursuivre la mise en œuvre de certains principes majeurs. Pour lui, il importait, tout d'abord, de faire prévaloir les intérêts de l'Etat au détriment de ceux des propriétaires coutumiers. Il fallait, ensuite, affirmer la primauté du domaine éminent de l'Etat. Enfin, il était nécessaire de contrôler en priorité les opérations domaniales et foncières. Quant au régime militaire, il met en avant, comme pendant la colonisation, la notion de vacance en vue de la constitution du domaine de l'Etat, toujours plus important. L'ordonnance N° 27 CMLN du 24 août 1975 considère comme vacant et incorpore au domaine de l'Etat « tout immeuble abandonné pendant 10 années consécutives par son propriétaire ; tout terrain non encore mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur dont la date d'acquisition remonte à 10 années ou plus ».

L'avènement de la démocratie avec son corollaire de libertés et de propriété privée obligera le législateur à adopter l'ordonnance N° 00 27/P-RM du 22 mars 2000 modifiée par la loi n° 02-08 du 12 février 2002 qui porte code domanial et foncier en République du Mali.

Comme partout ailleurs et notamment en France, le domaine privé de l'Etat au Mali est constitué de l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont l'Etat est propriétaire conformément à la propriété du code civil français. Le domaine privé est composé de biens qui ne font pas partie du domaine public. Il y a lieu d'ajouter que ce domaine est soumis aux charges et obligations de droit commun. Il est aliénable contrairement au domaine public et fait l'objet de tous les actes d'administration et de disposition. Il est en outre aisé de constater la diversité des composantes de ce domaine. Font partie de ce domaine, entre autres, le parc de logements de l'Etat notamment la partie mise à la disposition des fonctionnaires. Le

domaine privé de l'Etat comprend également aux termes des dispositions de l'article 28 du code domanial et foncier : «

- a) Les terres faisant l'objet de titre foncier et les droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite de :
  - Une procédure d'immatriculation ;
  - Une acquisition ;
  - Une succession en déshérence ;
  - Une confiscation ;
  - L'exercice d'un droit de reprise ;
  - Tout autre mode de transfert.
- b) Les terres non immatriculées, y compris :
  - Celles vacantes et sans maîtres sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers ;
  - Celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel ;
  - Celles sur lesquelles s'exercent des droits d'usage ou de disposition en vertu des règles de droit écrit.
- c) Les dépendances du domaine forestier pastoral ou minier. Ces biens sont toutefois inaliénables lorsqu'ils font l'objet de classement ;
- d) Certains biens et droits immobiliers privés placés sous la surveillance de l'Etat à titre provisoire : successions vacantes ou non réclamées, biens de contumace ou de sûretés générales placés sous séquestre ».

Pour ce qui concerne les biens mobiliers, ils sont constitués du matériel reformé et des épaves. Les meubles incorporels qui appartiennent à l'Etat font partie du domaine privé mobilier ; ce sont les actions et obligations dont l'Etat est propriétaire. L'étude de la consistance du domaine privé de l'Etat du Mali nous conduira à mettre l'accent sur son domaine privé immobilier (paragraphe I) avant d'analyser sa fortune mobilière (paragraphe II).

## **Paragraphe I : le domaine privé immobilier**

La question immobilière a, de tout temps, été une préoccupation pour les dirigeants du Mali. Le domaine privé peut être défini comme la partie du patrimoine de l'Etat dont le régime juridique obéit aux règles de fond et de compétence du droit civil. La consistance du domaine privé de l'Etat n'a pas changé depuis les décrets coloniaux de 1955 et 1956. L'Etat peut être propriétaire d'un titre foncier à la suite de l'immatriculation d'un terrain à son nom. Il a le monopole de cette immatriculation. Il peut aussi acheter un titre à un particulier ou bénéficier d'une succession en déshérence, etc. Pour ce qui concerne les terres non encore immatriculées, c'est là que réside la réforme introduite par la loi 82- 122 du 4 février 1982. Cette réforme fut reprise par les codes successifs sur le domaine. Depuis, font partie du domaine privé immobilier de l'Etat les terres vacantes et sans maîtres ainsi que les terres sur lesquelles s'exercent les droits coutumiers. Ces droits coutumiers collectifs ou individuels peuvent être des droits d'usage ou de disposition. L'Etat malien est propriétaire d'un immense domaine privé. Il comprend toutes les terres du Mali à l'exception de celles immatriculées au nom des particuliers et des autres personnes morales. Il pourra donc disposer de ces terres. Il y a, à cela, une condition qui est l'immatriculation en son nom dans les conditions déterminées par la loi. Ces conditions, bien entendu, sont celles destinées à favoriser le développement économique du pays. Il faut ajouter que ces conditions varient suivant qu'il s'agit de terrains déjà mis en valeur ou non encore mis en valeur.

Par rapport aux premiers, l'Etat peut en disposer comme tout propriétaire particulier. Ils pourront être vendus ou loués. Par contre, pour ce qui est des seconds, l'Etat doit tenir compte de la situation des parcelles concernées. Mais, le domaine privé immobilier de l'Etat ne se limite pas seulement aux terrains nus. Il y a, en plus du domaine non bâti, le domaine privé immobilier bâti. C'est sur ce dernier domaine que l'accent sera mis. Nous traiterons en même temps de ce domaine lorsqu'il est aménagé et lorsqu'il ne fait pas l'objet d'affectation.

### **I/ Le concept de domaine privé bâti de l'Etat**

Le droit de propriété de l'Etat et des autres personnes publiques sur leur domaine privé ne fait l'objet d'aucune controverse. Ce droit ne se limite pas, de surcroît, aux seuls biens non bâtis. L'Etat est propriétaire aussi d'un patrimoine bâti. Certains biens de l'Etat doivent bénéficier d'un aménagement spécial pour faire partie du domaine public. Lorsque les biens dont s'agit ne remplissent pas les conditions de cet aménagement, ils font partie du domaine privé même s'ils sont affectés à un service public. C'est le cas de différents bâtiments ici comme en droit français. Certains biens affectés à l'usage du public font aussi partie du domaine privé de l'Etat. Mais, ce domaine peut comporter également des biens ni affectés au service public ni même à l'usage du public.

Comme précédemment étudié, le code domanial et foncier n'évoque que furtivement le domaine privé bâti de l'Etat. Il y est fait allusion dans les dispositions de son article 29. Ce texte dispose qu'« à moins de dispositions contractuelles contraires, les terrains domaniaux appropriés qui supportent des édifices, ouvrages ou aménagement entretenus aux frais du budget d'une collectivité territoriale ainsi qu'éventuellement les immeubles bâtis, que ces terrains supportent sont attribués au domaine privé de cette collectivité, même s'il s'agit de titres fonciers établis ou transférés au nom de l'Etat ou de la collectivité autre que celle qui pourvoit à leur entretien ». L'alinéa 2° du même article ajoute que « sous la même réserve, les biens immobiliers domaniaux entretenus aux frais du budget de l'Etat sont attribués au domaine privé de l'Etat, même s'il s'agit de titres fonciers au nom d'une autre collectivité ». En conséquence, le critère de l'appartenance au domaine privé de l'Etat est ici l'entretien du bien par ce dernier. Cet article est le seul qui fait clairement allusion à la domanialité privée du patrimoine bâti des personnes publiques.

Par ailleurs, le code domanial et foncier prévoit que le service des domaines assure « le recensement et le suivi comptable des propriétés bâties et non bâties de l'Etat ». Nous reviendrons sur cet aspect dans le chapitre consacré à la problématique de gestion du domaine de l'Etat. Nous nous rendons aisément compte de la confusion institutionnelle créée par le législateur lui-même. En effet, à côté de la direction des domaines et du cadastre, un texte réglementaire crée une direction générale de l'administration des biens de l'Etat. Depuis la fin de la colonisation, les sommiers de consistance du patrimoine de l'Etat ne sont plus tenus. La conséquence de la non tenue des sommiers de consistance fait que l'Etat du Mali ne connaît pas, de façon précise, l'ensemble de son patrimoine.

Quelle est dans la pratique aujourd'hui la consistance réelle du domaine privé bâti de l'Etat du Mali ?

## **II/ Le patrimoine bâti affecté à un service public sans aménagement spécial**

Contrairement à l'ordonnance française n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, le code domanial et foncier du Mali parle de biens affectés au service public sans aménagement spécial. En effet, la loi française a abandonné ce critère d'aménagement spécial. Le critère aujourd'hui adopté est l'exigence d'un aménagement indispensable à l'exécution de la mission de service public (article L.2111-1 du code général de propriété des personnes publiques). L'aménagement indispensable constitue ici un critère restrictif. Il a pour conséquence de limiter le champ d'application de la domanialité publique. Pour ce qui concerne le patrimoine bâti de l'Etat du Mali, la question de sa consistance se pose. A-t-on une idée de l'étendue du domaine privé de l'Etat ? Il est vrai que quelques années après l'indépendance du pays, personne n'était à

mesure de donner un chiffre précis des biens bâtis de notre administration. Qu'en est-il aujourd'hui ? Cela n'a pas fondamentalement changé. Aujourd'hui une commission est mise en place au niveau du ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières pour faire ce travail qui nécessite beaucoup d'investissements de la part de l'Etat. Malheureusement, certains bâtiments de ce domaine sont occupés par des agents à la retraite. D'autre part, des particuliers ont pu établir à leurs noms des titres fonciers quand bien même les bâtiments sont situés dans la cité administrative.

### **III/ Le patrimoine bâti qui n'est affecté ni à un service public ni au public**

L'Etat du Mali dispose également de biens qui ne sont affectés ni au public ni au service public. Il a ses biens au même titre qu'une personne physique qui en use comme bon lui semble. C'est ainsi que les logements de l'administration affectés au "confort" des fonctionnaires rentrent dans ce cadre. Malheureusement, là aussi le nombre de ces logements est inconnu. Plus grave, certaines personnes les exploitent d'une façon ou d'une autre sans que ces biens ne leur soient affectés. Parmi ces dernières personnes, certaines ne relèvent même pas de l'administration. En d'autres termes, elles sont loin de la fonction publique. Ce patrimoine est néanmoins celui de l'Etat. Dans tous les cas, l'Etat du Mali n'a aucune idée de son patrimoine bâti. A longueur d'années, de nouveaux bâtiments sortent de terre sans qu'ils soient recensés au niveau de la Direction générale de l'administration des biens de l'Etat. Il faut ajouter que le dernier recensement du patrimoine bâti de l'Etat date de 1997. Ces documents par ailleurs sont inexploitablement eu égard au modus operandi du recensement en question. L'Etat du Mali dispose aussi de biens mobiliers. Cette fortune mobilière de l'Etat se divise en biens mobiliers corporels et en biens mobiliers incorporels. A ce niveau, nous disposons de données qui constitueront la matière du dernier paragraphe.

## **Paragraphe II : La fortune mobilière de l'Etat**

Nous étudierons dans le cadre de la fortune mobilière privée de l'Etat du Mali les biens mobiliers incorporels avant d'évoquer ceux corporels, qui sont clairement déterminés par la loi. Les parts sociales de l'Etat dans les sociétés répondent bien à la catégorie des biens privés. En effet, les actions, dont il s'agit, ne correspondent pas à la classification des biens publics. Leur cession par l'administration publique d'Etat ne nécessite aucune formalité particulière de déclassement ou de désaffectation. Les biens dont s'agit ne relèvent donc pas de la domanialité publique. De la même manière que l'Etat peut acquérir des parts sociales comme les personnes physiques, il peut aussi s'en débarrasser par la procédure de la vente privée. Néanmoins, lorsque l'Etat du Mali doit acquérir ou céder des parts sociales, il procède par décret en conseil de ministres. Aucune formalité du genre, nécessaire pour les biens publics, n'est exigée ici. L'administration d'Etat, malgré son statut de puissance publique procède comme une personne de droit privé. Nous donnerons ici la consistance du patrimoine mobilier incorporel de l'Etat avant d'évoquer sous forme de tableau la consistance du parc automobile de l'Etat ainsi que une catégorie de biens mobiliers d'un service de l'Etat en l'occurrence le ministère de la Santé (annexe 2 p. 526).

### **I/ Les biens mobiliers incorporels**

Nous ne donnerons pas la liste exhaustive des biens mobiliers corporels de l'Etat. A ce niveau, nous nous contenterons de citer quelques cas. En effet,

La pharmacie populaire du Mali (PPM) a été créée le 05 octobre 1960 sous la forme d'une Société d'Etat ayant le monopole de l'importation et de la distribution des produits pharmaceutiques sur toute l'étendue du territoire malien.

Par la suite il y a eu une phase de cogestion sino-malienne (1987-1992) suite à la libéralisation du secteur pharmaceutique. Cette phase a permis d'assurer l'accessibilité financière et géographique des médicaments essentiels sur toute l'étendue du territoire malien.

Créée par l'Ordonnance n°89-32/P-RM du 9 octobre 1989 ratifiée par la loi 90-018/AN-RM du 27 février 1990, la SOTELMA est issue de la fusion de la branche télécommunication de l'ex OPT (Office des Postes et Télécommunications du Mali) et de l'ex TIM (Télécommunications Internationales du Mali). Cette société a été privatisée courant 2009.

L'Usine Malienne de Produits Pharmaceutiques est aussi le fruit de la Coopération Sino-malienne. Elle est située dans la Zone Industrielle du District de Bamako sur la Route de Sotuba. Elle s'étend sur une superficie de 2 hectares, avec une superficie battue de 9024 mètres carrés. L'usine dont le démarrage remonte en juin 1983, est une société dotée d'un



capital de 2,551 milliards de F. cfa. Elle a pour objet la fabrication et la vente de produits pharmaceutiques.

Le Gouvernement de la République du Mali et le Gouvernement de la République Populaire de Chine ont signé un protocole d'accord relatif à la cogestion en octobre 1984 pour une période de 2 ans. Suites aux résultats enregistrés, le protocole a été renouvelé à six reprises (1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996).

Par ailleurs, suite aux difficultés rencontrées dans le recouvrement du prix des parcelles du 1<sup>er</sup> projet urbain du Mali (accord crédit N°943/ML du 7 novembre 1979, la Banque Mondiale et le Mali ont décidé de créer une société anonyme qui sera chargée de la vente des parcelles aménagées de Baco-Djicoroni et de Kalaban-Coura Sud, dans le cadre du deuxième projet urbain. C'est ainsi que l'Agence de Cessions Immobilières (ACI) a été créée en 1992 dans le but de répondre aux attentes des autorités maliennes et de la Banque Mondiale.

L'agence de cessions immobilières est une société d'économie mixte à gestion de type privé. L'ACI a été créée suivant l'ordonnance n° 92-001/CTSP du 15 janvier 1992. Initialement, elle avait pour but la vente de parcelles aménagées de Baco Djicoroni et Kalaban-Coura ainsi que tout autre lotissement. Par la suite, précisément en 1994, l'entreprise a été restructurée et il a été ajouté la construction de bâtiments à usage d'habitation et à usage commercial.

Il existe l'abattoir frigorifique de Bamako. C'est dans le cadre du programme d'ajustement structurel du secteur des entreprises publiques que la privatisation de l'Abattoir frigorifique de Bamako a été inscrite au nombre des mesures macro-économiques permettant le désengagement total ou partiel de l'Etat du secteur des entreprises publiques. Le processus le concernant a débuté en Août 1996 et est devenu définitif en octobre 2002. L'Etat n'y détient plus que 5%.

Créée en 1977, à la suite d'un accord entre le Mali et la Libye sous le nom de BALYMA (Banque Libyo-Malienne), l'actuelle Banque commerciale du Sahel démarra ses activités en 1982. Le capital réparti entre les deux Etats dont le montant initial (500 millions de francs Maliens) s'établit à 7 500 millions de francs CFA depuis décembre 2002. En 1992, elle prit la dénomination de Banque Commerciale du Sahel (BCS SA).

La Banque de Développement du Mali, Société Anonyme (BDM SA) est née de la restructuration en juin 1989 de l'ancienne BDM qui était une société d'Etat. Son capital de 3 milliards de francs CFA est passé à 3 759 560 000F CFA, suite à la fusion absorption BDM SA / BMCD (banque malienne de crédit et de dépôt) intervenue le 2 novembre 2001.

La Banque de l'Habitat du Mali est un établissement de crédit dont le siège social est établi à Bamako en République du Mali. Elle a été créée en mars 1996 à la suite de la restructuration de la Société des Chèques Postaux et des Comptes d'Épargne du Mali et constitue un des outils majeurs du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP).

Elle a pour objet de prêter son concours financier à la promotion de l'habitat au Mali, de réaliser toutes les opérations de banque et enfin, de concourir à la bancarisation du milieu rural.

La Banque Internationale pour le Mali (BIM) SA est une société anonyme au capital de plus de quatre milliard. Elle est créée en octobre 1980 sous la dénomination de BIAO-Mali (banque internationale de l'Afrique de l'ouest). Dans les années 1993, le Groupe Méridien a acquis 61,5% du capital et est devenu l'actionnaire de référence. La faillite de ce groupe en 1995 a conduit au changement de dénomination de la banque, devenue l'actuelle Banque Internationale pour le Mali (BIM) SA.

La banque a été mise sous Administration Provisoire le 08 juillet 1999. La levée de cette administration provisoire est intervenue le 26 juillet 2004 lors de la mise en place du conseil d'administration en assemblée générale des actionnaires. L'Etat y est actionnaire minoritaire.

La création de la Banque Malienne de Solidarité s'inscrit dans le cadre de la stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté et la mise en œuvre effective des recommandations du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Cette création s'inscrit également dans le cadre du plan d'action de la micro-finance qui prévoit l'augmentation des ressources des couches défavorisées. La banque a démarré ses activités le 16 septembre 2002.

La Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) a été créée par la Loi n° 81-08/AN-RM du 11 février 1981. L'Etat malien, qui y était actionnaire majoritaire (51%) aux côtés de la BCEAO (banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest). Elle est une société d'économie mixte.

La compagnie aérienne du Mali a été créée le 19 avril 2005. Elle est devenue Air Mali quatre années plus tard et l'Etat y détient 20% des actions.

En 1974, il y a eu la création de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles pour remplacer la Compagnie Française du Développement des textiles avec comme actionnaires l'Etat Malien (60%) et la CFDT(40%). Elle a le statut d'une société de gérance.

En 1989, elle prend le statut d'une société anonyme d'économie mixte possédant ses immobilisations et encaissant ses recettes.

La Compagnie Malienne des Textiles COMATEX - SA a été créée le 29 juillet 1994 et les activités de production ont démarré en octobre 1994. C'est par rachat des actifs de l'ex-COMATEX, société d'Etat dissoute ; que le capital de 1500 millions de francs CFA est devenu à hauteur de 80% par la société chinoise COVEC et à 20% par l'Etat malien. C'est un complexe textile intégré comprenant une filature, deux tissages, une chaîne d'ennoblissement de fils, une chaîne d'ennoblissement de tissus et une unité de confection de toile et de chaussettes d'emballage de balles de coton.

Energie du Mali, Société Anonyme – EDM SA – a été créée par Ordonnance n° 26 PGP du 14 octobre 1960 avec un capital social de cinquante millions de francs F CFA – réparti entre l'Etat malien (55%), la Caisse Française de Développement (39%) et Electricité de France (EDF) (6%).

En janvier 1960, l'Etat et EDM-SA ont signé une convention accordant à la Société la concession de la production et de la distribution d'eau et d'électricité sur l'ensemble du territoire de la République du Mali pour une durée de 30 ans. Cette convention a connu plusieurs prorogations jusqu'en l'an 2000.

A côté de ses parts sociales nous avons des biens mobiliers corporels.

## **II/ Les biens mobiliers corporels**

Nous savons que les biens mobiliers de l'Etat se divisent en deux catégories juridiques distinctes. Il s'agit, en effet, des biens meubles corporels et des biens meubles incorporels. Pour ce qui concerne les biens meubles corporels nous évoquerons la situation du parc automobile de l'Etat ainsi que de quelques autres biens corporels appartenant à différentes structures de notre Etat. Il est important de noter que dans cette étude, nous ne pourrons pas faire ressortir de façon exhaustive tout le patrimoine mobilier corporel de l'Etat du Mali. Sous forme de tableaux en annexe 2 (page 540) nous déterminerons le patrimoine mobilier corporel de quelques départements ministériels. Nous donnerons en même temps la situation du mobilier corporel d'un département ministériel pour une époque donnée.

## Conclusion

« S'il est exact que la règle écrite se prête mieux à l'étude que la règle non écrite, les systèmes de droits non écrit n'en ont pas moins une logique interne qui permet de connaître les objectifs assignés à la règle et la philosophie sous-jacente à l'ordre juridique établi »<sup>241</sup>

Le Mali, après plusieurs décennies de souveraineté a désormais un arsenal juridique qui a permis à l'Etat de constituer son domaine. Il est clair que cette constitution a été faite sur la base des principes établis pendant des années de colonisation. Nous soulignons plus haut que le premier code domanial et foncier a été adopté 26 ans après l'indépendance. Avant ce texte, les décrets coloniaux sont restés en vigueur alors que leur mise en œuvre était fustigée par les indépendantistes. Les règles coutumières jugées archaïques pendant la colonisation sont désormais prises en compte et souvent magnifiées. C'est d'ailleurs sur la base de ces règles coutumières que l'Etat a décidé courant 1997 de dédommager les familles fondatrices de la ville de Bamako en leur attribuant des centaines d'hectares de terrains. Il s'agit des familles Niaré et Touré.

De même, on a assisté à l'introduction dans la législation du concept de domaine national. Le code domanial et foncier précise que le domaine national du Mali est constitué du domaine public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que du patrimoine foncier des autres personnes physiques et morales. A la lecture de ce texte, on se rend compte qu'il s'agit de l'ensemble des biens sur le territoire hormis le patrimoine mobilier des personnes physiques et morales. A partir de ce moment, on peut valablement se poser la question de la nécessité de la domanialité des biens de l'administration publique. Cela n'a pas été le souci de l'Etat qui s'est plutôt préoccupé des objectifs de développement. Pour ce faire, il ne s'est pas trop écarté de l'Etat colonial parce que, comme ce dernier, il a aussi spolié les populations de leurs biens. Ainsi, par exemple, les titres fonciers abandonnés depuis dix ans sont tombés dans le domaine de l'Etat. Néanmoins, après avoir constitué son domaine, la problématique de sa gestion s'est posée avec acuité.

---

<sup>241</sup> G. Kouassigan, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 29.

## **Chapitre II : La consistance du domaine des collectivités territoriales**

## **Section I : L'avènement des collectivités territoriales au Mali**

## **Paragraphe I : Les collectivités territoriales avant l'indépendance**

Le Mali précolonial, qui a vu se succéder un certain nombre d'empires et de royaumes, a été le théâtre de l'émergence de l'Etat sous diverses formes. En effet, les Etats médiévaux de Ghana, Mali, Songhaï, ont mis au point, au fil des siècles, des systèmes politiques bien élaborés. Ces systèmes ont fait leurs preuves en matière d'administration des communautés et de leurs territoires. La colonisation française s'est greffée sur l'ossature de ces anciennes organisations territoriales. Il s'agit de la province ou région (jamana), *du* canton (marabolo *ou* kafo), *et du* village (dugu), du moins dans ce qu'on peut qualifier d'anciennes aires culturelles dans certains milieux marka, mandé, songhaï et peuhle. La politique des races, appliquée par l'administration coloniale française au lendemain de la "pacification" du pays, s'est orientée vers la promotion des leaders politiques traditionnels. Elle octroyait à ceux-ci le droit d'administrer leurs circonscriptions en tant qu'auxiliaires. Il en est résulté un renforcement des prérogatives de ces nouveaux chefs. Les différentes coutumes ne leur reconnaissaient point ces prérogatives. Ces coutumes s'étaient toujours évertuées à contrôler à l'aide d'organes de régulation appropriés (conseils de village, d'arbitrage, de conciliation) les actes des représentants locaux. Les populations furent intégrées dans un vaste système coercitif (travaux forcés, brimades) dont l'exécution reposait prioritairement sur la nouvelle chefferie. Au sommet de cette pyramide, le commandant occidental de cercle ou de subdivision demeurait l'épicentre de toutes les prises de décision. Aux prérogatives administratives du commandant, il faut ajouter celles judiciaires. Tout cela attestait, en fait, de son omnipotence. Cette organisation coercitive de l'administration coloniale s'est incrustée dans la mémoire des populations du territoire. Elle a estompé dans les esprits le souvenir des systèmes d'administration précoloniaux dont certains faisaient preuve de souplesse. Ceux qui affirment que la décentralisation a véritablement existé au Mali durant la période précoloniale occultent en fait la problématique administrative de cette époque. Les structures du territoire avant la colonisation ont été soumises au fil du temps à des formes de domination variées suivant la nature des Etats et même la nature des liens qui les unissaient au pouvoir central. Elles pouvaient jouir d'une relative autonomie administrative. Elles subissaient, en outre, une dépendance totale en matière d'administration. Dans certains cas, elles se situaient en dehors des aires d'influence de ces systèmes par pur hasard. Ce qui est demeuré au Mali en tout cas, c'est le modèle colonial dont les Etats postcoloniaux en général ont hérité. Ce modèle fut appliqué pendant des décennies. En outre, le vote démocratique qui détermine le choix des responsables des entités territoriales publiques, n'est pratiquement connu dans aucune des formes antérieurement évoquées. C'est en cela que la décentralisation actuelle est différente des formes antérieures. Elle instaure le pouvoir de contrôle et de sanction sur les administrateurs grâce au système électif. La politique d'assimilation forcée des indigènes à la



culture coloniale et l'évolution de la politique française devaient atténuer progressivement les rigueurs de l'administration. Celle-ci s'est orientée vers la création de communes indigènes regroupant des citoyens de première et de seconde zone. Certaines d'entre elles ont, notamment, eu le bénéfice d'une autonomie relative. Durant toute la période coloniale seules 13 communes furent créées au Soudan français. Suivant la loi n°55-1489 du 18 novembre 1955, ces communes étaient hiérarchisées en communes mixtes, de moyen exercice et de plein exercice. Mais cette municipalisation, inachevée de notre point de vue, n'a concerné que le milieu urbain.

Par contre, les communes-mixtes de la période coloniale sont gérées par un administrateur-maire nommé par arrêté du lieutenant-gouverneur. L'administrateur-maire est assisté d'une commission municipale du 1<sup>er</sup> degré composé de 8 membres titulaires (4 notables citoyens français, 4 notables sujets français) et 4 membres suppléants (2 citoyens français, 2 sujets français). La loi française N° 55-1489 du 18 novembre 1955 prévoit la création de communes de plein exercice par décret pris sur les rapports du ministre de la France d'Outre-mer après avis de l'assemblée territoriale intéressée. Par cette même loi, Bamako, Kayes, Ségou et Mopti deviennent en 1956 des communes de plein exercice. Leur maire est élu par le conseil municipal en son sein. Ce conseil est élu par un collège unique. Sept communes de moyen exercice sont créées en 1958 : Il s'agit de celles de Kita, Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao. Le maire est un fonctionnaire nommé par le chef de territoire, assisté d'un conseil municipal élu par un collège unique. Sikasso devient commune de plein exercice en 1959. Mais véritablement quelle est l'histoire des collectivités au temps colonial ?

Le colonisateur pour asseoir sa domination, assurer son monopole sur les richesses de ses colonies, procéda par une organisation administrative très centralisée. Du coup, il a négligé les collectivités naturellement constituées avant la mise en œuvre du processus colonial. Pour donner l'illusion de vouloir atténuer cette hyper centralisation administrative, le colonisateur a mis en chantier dès 1918 une politique de décentralisation administrative. Cette politique était caractérisée par la méfiance à l'égard des populations indigènes. La méfiance en question fut traduite par la mise en place échelonnée de communes mixtes transformées par la suite en communes de moyen exercice. Ces communes elles-mêmes ont été ultérieurement érigées en communes de plein exercice. Ainsi, vont exister au Soudan trois communes-mixtes : Bamako, Kayes, Mopti. Leur création était prévue suivant les dispositions de l'arrêté du gouverneur général du 1er janvier 1911. Les communes-mixtes de Bamako et Kayes seront effectivement créées par arrêté général du 20 décembre 1918 pour fonctionner à partir du 1er janvier 1919. La commune mixte de Mopti fut créée en 1919 pour fonctionner à compter du 1er janvier 1920. Environ trente années plus tard verront le jour d'autres communes-mixtes. Il s'agit de la

commune mixte de Ségou en 1953 et de celle de Sikasso en 1954. Cependant, la décentralisation et la déconcentration administratives n'ont commencé dans notre pays que le 18 novembre 1955, c'est-à-dire seulement cinq ans avant l'accession du pays à l'indépendance politique le 22 septembre 1960.

La loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 portant réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar a été votée. Cette loi dispose en son article 1er que dans les territoires de l'Afrique Occidentale Française, de l'Afrique Equatoriale Française, du Togo, du Cameroun et de Madagascar, peuvent être créées des communes de plein exercice par décret pris sur le rapport du ministre de la France d'Outre-mer. Mais au préalable, il faut un avis de l'assemblée territoriale intéressée pris à la majorité des membres qui la composent. A la suite de cette loi, Bamako, Kayes, Ségou, Mopti furent érigées en communes de plein exercice en 1956. Sept nouvelles communes de moyen exercice virent aussi le jour en 1958. En outre, il y a un conseil municipal élu par un collège unique conformément à la législation en vigueur pour les élections municipales dans les communes de plein exercice

## **Paragraphe II : Les collectivités territoriales après l'indépendance**

Une collectivité territoriale, ou collectivité locale, désigne toute division administrative au-dessous du niveau de l'État. Le terme désigne également l'autorité territoriale elle-même, dotée de la personnalité morale. Les collectivités territoriales sont des structures administratives qui sont distinctes de l'administration de l'État. Elles ont pour mission la prise en charge des intérêts de la population d'un territoire déterminé. Au Mali les collectivités territoriales sont les régions, les cercles et les communes. Ici, Une collectivité territoriale (ou collectivité locale) est une circonscription administrative, dotée de la personnalité morale. C'est une partie du territoire d'un Etat qui dispose d'une certaine autonomie de gestion. Il est vrai que cette autonomie peut être partielle. Trois critères caractérisent la collectivité territoriale :

- elle est dotée de la personnalité morale, ce qui lui permet d'agir en justice ;
- elle bénéficie d'une autonomie administrative et de compétences propres fixées par le législateur. Elle dispose d'un budget et de son propre personnel. Contrairement à un Etat, elle ne détient pas de souveraineté et ne peut, de sa propre initiative, se doter de nouvelles compétences ;
- elle dispose d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct.

A l'indépendance, le Mali hérita de cette situation administrative avec cinq communes de plein exercice. Le souci des nouvelles autorités maliennes fut de restaurer la pyramide administrative sur de nouvelles bases. Dès 1958, le parti de l'Union Soudanaise Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) obtint la suppression des cantons qui étaient dirigés par les chefs traditionnels regroupés sous la bannière du Parti Soudanais Progressiste (PSP) et qui étaient alliés à la puissance coloniale française. L'article 41 de la Constitution du 22 septembre 1960 énonce déjà la nouvelle structuration territoriale du pays. Le texte dispose que « les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades ». Les subdivisions administratives devenaient ainsi des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont placées sous la tutelle de l'administration centrale. A l'exception des conseils de communes existants, ces dispositions n'ont jamais été effectives. En fait, ces collectivités sont restées des circonscriptions administratives placées sous l'autorité des représentants de l'Etat central. La loi n°66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant code municipal au Mali met un terme à la hiérarchisation coloniale. Elle rend uniforme le statut des 13 communes sous le régime de plein exercice. La loi ne crée cependant pas d'autres communes. Cette situation peut s'expliquer par la politique d'Etat-Nation préconisée par les dirigeants de la première

République. Les dirigeants étaient soucieux de maintenir le peuple dans le carcan de l'unanimité politique, le parti unique devant être le creuset de l'unité nationale. Le centralisme démocratique, qui est de règle, impose la primauté du politique dans tous les domaines de la vie sociale et instaure le centralisme administratif comme instrument d'exécution de cette politique.

La première république procède à un renouvellement de l'élite administrative en réaction à la politique coloniale des races. Cette politique avait privilégié les leaders traditionnels. Les responsables administratifs deviennent des fonctionnaires nommés par l'Etat selon d'autres critères. Ces critères sont désormais la compétence professionnelle ou encore l'engagement politique. Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. La naissance, l'héritage et la collaboration ne déterminent plus l'accès à l'exercice de l'autorité administrative. Les chefs de village et de fraction sont réduits au rôle de simples auxiliaires de l'administration. Ils s'occupent principalement de la collecte d'impôts et interprètent le droit coutumier. Le pouvoir s'exerce donc verticalement du sommet à la base de la pyramide et l'uniformisation des pratiques devient la règle générale. C'est simplement pour ce dernier cas que la première république est demeurée la digne héritière du système colonial.

Le régime militaire issu du coup d'Etat de novembre 1968 a dissous les conseils municipaux qui l'ont précédé. Il leur a substitué des délégations spéciales nommées par décret. Il procéda à un nouveau redécoupage administratif, suivant l'ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 du Comité militaire de libération nationale (CMLN). La ville de Bamako fut érigée en district subdivisé en six communes ayant, à l'instar de celles existantes, le statut de collectivités publiques décentralisées. Cependant, le district demeure une circonscription administrative assimilée à une région et dirigée par un gouverneur nommé par les pouvoirs publics. La même ordonnance laisse la possibilité à l'arrondissement de s'ériger en commune, bien que cela soit devenu un vœu pieux. Sous la Constitution du 2 juin 1974, en plus de la création du district et de ses six communes, le pays a enregistré sur l'ensemble du territoire la création de la seule commune de Bougouni. En même temps, il a été mis en place un vaste programme de développement participatif. L'objectif de ce programme était d'associer les cadres techniques et administratifs ainsi que les populations locales à la conception et à la réalisation des programmes de développement. Un fonds de développement régional et local (F.D.R.L.), issu de la perception de taxes et impôts divers, devait servir à financer les programmes régionaux et locaux de développement. L'administration a contrôlé l'utilisation de ce fonds et l'a orienté vers des actions qu'elle

jugeait prioritaires. En fait, la réforme de 1977 a abouti à une déconcentration très poussée de l'administration d'Etat.

Après mars 1991, le régime transitoire a créé 5 nouvelles communes qui sont : Banamba, Dioïla, Bandiagara, Niono et Djenné. La Constitution issue de la Conférence nationale dispose en son titre XI que « les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi et qu'elles s'administrent librement par des Conseils élus ». A ce moment, le Mali ne comptait que 19 communes urbaines. Aujourd'hui, le pays est divisé en 8 régions plus le district de Bamako. En outre il y a 49 cercles et 703 communes. Ces dernières sont réparties en 19 communes urbaines et en 684 communes rurales. Les cercles sont des préfectures dirigés par des préfets, qui sont des administrateurs civils. Quant aux régions elles ont à leur tête des gouverneurs.

Il faut remarquer aussi que la Loi N°60-5/AL-RS du 07 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales de la République Soudanaise aura une grande portée juridique. Elle a fait des régions des collectivités publiques dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière. La région pouvait donc s'administrer librement. La nouvelle organisation territoriale opérée par la République Soudanaise intervint avec la loi N° 60-3/AL/RS portant organisation territoriale de la République Soudanaise. Cette loi dispose en son article premier que le territoire de la République Soudanaise s'articule en régions, cercles, arrondissements, communes et villages pour les populations sédentaires et en tribus et fractions pour les populations nomades. A la veille de l'indépendance, la République Soudanaise comptait en tout six (6) régions : Bamako, Kayes, Sikasso, Mopti, Ségou et Gao. Théoriquement, la région, qui occupait le sommet de l'organisation territoriale, était administrée sous l'autorité d'un gouverneur par une assemblée régionale et organisée en cercles, arrondissements, tribus, communes de plein ou de moyen exercice, villages et fractions. Pratiquement, l'assemblée régionale n'ayant jamais fonctionné, la région était dirigée de fait par un gouverneur qui ne rendait compte qu'à l'exécutif national. En lieu et place des assemblées régionales fonctionnaient des commissions spéciales sans réelle emprise sur l'autorité du gouverneur<sup>242</sup>. En somme, ce que nous appelons décentralisation territoriale et administrative a bien été exprimé pendant la période coloniale. Mais, cette expression ne doit pas dissimuler les insuffisances de l'administration coloniale dans l'application de sa politique de décentralisation. En fait, il y avait un très grand rapport de subordination entre les différentes structures administratives mises en place. De plus, les organisations territoriales ne jouissaient pas dans la pratique de l'autonomie financière.

---

<sup>242</sup> Djibonding Dembélé, professeur de droit administratif, cours de droit administratif, Faculté des sciences juridiques et économiques de l'Université de Bamako.

Aussi s'était-il avéré que les décisions importantes étaient prises au niveau central de façon unilatérale et appliquées de façon répressive ou coercitive. Les forces motrices de la décentralisation territoriale que sont les populations ne jouaient qu'un rôle d'exécutant. Le Mali indépendant héritera de cette forme d'administration coloniale. L'Etat postcolonial n'a pas eu la capacité ou la volonté de modifier les formes d'organisation de la société et des relations entre pouvoir et société civile. Il a ainsi perpétué le modèle d'organisation légué par le colonisateur, en le renforçant parfois sous certains aspects.

Cette affirmation atteste que l'essentiel de l'organisation territoriale et administrative du Mali a été hérité du colonisateur. L'appareil administratif centralisé et autoritaire est resté l'apanage des autorités de la première République. Cependant, lorsqu'on s'arrête à ce niveau, on méconnaît les bonnes volontés et les tentatives qui ont animé le processus de la décentralisation sous la première République. En effet, le Président Modibo Kéita dans son appel à la nation du premier octobre 1961 estimait que « le village est chez nous la cellule de base et c'est la vitalité de cette cellule qui engendrera la vitalité de la nation toute entière »<sup>243</sup>. Cette affirmation du Président Modibo Kéita donnait au village toute son importance en tant que collectivité naturellement constituée et indispensable à la formation des collectivités territoriales et des structures administratives.

Aussi, la constitution du 22 septembre 1960 avait-elle en son article 41 érigé à juste titre en collectivités territoriales toutes les circonscriptions dont les villages et les fractions. A cela, il faut ajouter la loi N° 66-9/AN-RM du 2 mars 1966. Cette dernière a abrogé la loi du 18 novembre 1955 et portait désormais code municipal en République du Mali. Elle donne un statut commun aux communes héritées de la colonisation. Selon les dispositions de l'article 5 de la nouvelle loi, le corps municipal de chaque commune se compose d'un conseil municipal qui désigne en son sein un maire et un ou plusieurs adjoints ; ce qui dotait la commune d'un organe exécutif propre. La même loi dispose en son article 34 que le conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité supérieure. Il peut émettre ses vœux sur tous les objets d'intérêt local. Il est donc établi que l'idée de la politique de la libre administration des collectivités territoriales existait déjà sous la première République du Mali.

Cependant, il est à constater que les circonscriptions administratives mises en place par la première République que sont les régions, les cercles, les arrondissements avaient une connotation répressive. L'Etat, de façon générale, était plutôt préoccupé par le renforcement

---

<sup>243</sup> Archives de la Radio Mali, Bamako, Octobre 1961.

de l'unité nationale (comme nous l'avons expliqué plus haut). Sous la première République, la décentralisation n'est pas allée au-delà des déclarations d'intention et des affirmations de principe.

Selon M. Djibonding Dembélé, les assemblées régionales n'ont jamais été élues. A la place de celles-ci ont fonctionné des commissions spéciales comprenant en majorité des représentants de l'administration. Avant l'avènement de la deuxième République, il existait en matière de circonscriptions administratives 6 régions, 42 cercles et 215 arrondissements. Quant aux communes, il en existait 5 de plein exercice et 8 de moyen exercice. Prévues dans la constitution de 1960, la première République ne procéda pourtant pas à la mise en place des communes rurales. Elle se contenta d'uniformiser le statut des 13 communes toutes urbaines. Ces collectivités publiques à l'instar de l'Etat disposent-elles d'un domaine ? Ce domaine se divise-t-il en domaine public et en domaine privé et quelle en est la consistance ?



## **Section II : Le domaine public des collectivités locales**

### **Paragraphe I : Le domaine public naturel des collectivités locales : mythe ou réalité ?**



Le législateur malien reconnaît, à travers la loi 96-050, aux collectivités territoriales un domaine public et un domaine privé dont elles sont propriétaires. Il leur en concède les droits de gestion et de conservation. Il reconnaît aussi à l'Etat une certaine souveraineté en matière de transfert desdits droits de propriété. C'est ainsi que par un simple décret, l'Etat peut retirer à ces collectivités publiques une partie de ce domaine. La section II de la loi n°95-034 portant code des collectivités territoriales leur donne la possibilité de délibérer entre autres sur l'acquisition du patrimoine. Cependant, en son article 17, il leur est demandé de prendre l'avis du ou des conseils de village ou/et de fraction. De même, l'avis des chefs de quartiers est requis avant la délibération sur les questions relatives au domaine public. Les autorités traditionnelles ont donc leur mot à dire sur les biens de leur terroir. Le problème se situe à un autre niveau. En réalité, en matière domaniale et foncière au Mali, l'Etat a procédé à une définition unilatérale des règles du jeu. Il se réclame propriétaire de tout ce qui constitue le domaine public. Par exemple, la sécurisation foncière passe par l'enregistrement et la délivrance du titre foncier par les services domaniaux. Les populations n'ont que l'usufruit de ce domaine qui peut leur être retiré à tout moment suivant les impératifs de l'Etat. Si ces principes ont trouvé droit de cité en milieu urbain, ils demeurent pratiquement ignorés en milieu rural, où le foncier est conçu comme un patrimoine lignager inaliénable et soumis au droit coutumier. L'appropriation foncière et l'accès aux ressources sont soumis à des règles non écrites. Les litiges sont réglés par des instances de conciliation et d'arbitrage jouissant d'une légitimité sociale. Mais, dans la pratique on assiste à une superposition de droits et les acteurs jouent sur les différents registres en fonction de leurs intérêts. Si le maire et les conseillers communaux ont pour eux la légitimité des urnes, les ayants droit locaux jouissent d'une autorité sacerdotale et d'une légitimité sociale. Quel type de légitimité devrait primer en matière domaniale ? En fait, il a fallu l'élaboration d'un code qui a reconnu la légitimité des droits coutumiers. L'Etat doit donc transférer une partie de ses prérogatives aux instances locales, pour une nécessaire harmonisation des droits. Or, ce que nous observons actuellement, c'est le maintien d'un code domanial et foncier uniforme. Ce code est élaboré par l'administration en dehors des instances coutumières, et suivant les principes du droit positif. Nous pensons, pour notre part que seule une symbiose axée sur les pratiques locales et réalisée par tous les intervenants pourrait avoir droit de cité. Le code domanial est très clair par rapport à la composition du domaine public des collectivités territoriales. Aux termes de son article 3, le domaine public des collectivités locales est composé de tous les biens immeubles et meubles déterminés comme tels par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure spéciale de classement. Comme pour le domaine public de l'Etat, il faut une détermination légale ou une procédure spéciale de classement. En conséquence, nous comprenons que

l'intervention du législateur s'avère nécessaire en la matière. Il faut reconnaître que le plus souvent, c'est bien l'Etat qui saisit l'Assemblée nationale de propositions de lois. Ce qui est important de noter, c'est que nous ne sommes pas ici en mesure de dire que tel bien naturel précis est la propriété d'une collectivité déterminée. En effet, nous avons vu plus haut qu'en dehors de l'espace aérien, la consistance du domaine public de l'Etat est resté la même depuis la période coloniale. Aucun texte de cette période ne prévoyait la propriété d'une collectivité territoriale sur le domaine public naturel au Soudan. L'Etat était propriétaire de la totalité du domaine public naturel. Or, le législateur malien, en reprenant cette consistance, y a ajouté l'espace aérien, qui ne faisait pas partie du domaine public naturel de l'Etat au Soudan français. La question se pose donc de savoir s'il ressort d'une disposition légale au Mali que tel ou tel bien du domaine public naturel appartient à telle ou telle collectivité territoriale. En réalité, ce domaine appartient à l'Etat qui peut non pas le céder, mais le mettre à la disposition d'une collectivité territoriale.

### **I/ Les sites naturels**

Le code domanial et foncier précise en son art. 52 que « le domaine public naturel des collectivités territoriales comprend les sites naturels déterminés par la loi, ayant un caractère d'intérêt régional, de cercle ou communal. En font partie : a) les cours d'eau navigables ou flottables ; b) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables ; c) les lacs et étangs ; c) les nappes d'eau souterraines ». Mais avant ce code, la loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités locales donnait une toute autre composition du domaine public naturel des collectivités territoriales. En son article 7, elle dispose que : «le domaine public naturel des Collectivités Territoriales comprend toutes les dépendances du domaine public naturel de l'Etat telles que définies par la législation en vigueur, situées sur le territoire desdites Collectivités Territoriales et dont l'Etat a transféré la conservation et la gestion à celles-ci. Il s'agit notamment :

- a) des cours d'eau
- b) des mares, lacs et étangs
- c) des nappes d'eau souterraines
- d) des périmètres de protection
- e) des sites naturels déclarés domaine public par la loi».

Par rapport aux biens immeubles déterminés par la loi, nous pensons à la consistance du domaine public immobilier de l'Etat. Nous savons que ce domaine public immobilier est constitué d'un domaine public naturel et d'un domaine public artificiel. Pour ce qui est du premier, sa consistance ressort des dispositions de l'article 7 du code domanial et foncier. En effet, aux termes de cette disposition, font partie du domaine public naturel de

l'Etat « a) l'espace aérien, b) les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ; c) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ; d) les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ; e) les nappes d'eau souterraines, quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur ».

Au regard de cette disposition, on peut se demander s'il existe un autre domaine public naturel au Mali pouvant appartenir aux collectivités territoriales. En effet, à la lecture des deux articles, nous nous rendons compte que le domaine public naturel des collectivités territoriales est composé d'une partie du domaine public naturel de l'Etat. Ce domaine paraît donc être constitué des parties du domaine public naturel affectées par l'Etat aux collectivités territoriales. L'immatriculation, lorsqu'elle est relative au domaine public naturel, est faite non seulement par l'administration de l'Etat, mais aussi en son nom. A ce jour, au Mali, aucun bien du domaine public naturel n'est immatriculé au nom d'une collectivité territoriale. Un bien, immatriculé au nom et par une collectivité publique précise, peut-il appartenir à une autre collectivité ? La question mérite qu'on s'y arrête. Il est évident que l'immatriculation peut concerner, comme cela a déjà été dit, les biens du domaine public naturel. Cette immatriculation, si elle doit avoir lieu, pour les biens du Mali en général et pour le domaine public en particulier, est faite par l'administration des domaines. Ce service relève de l'administration d'Etat. Aucune immatriculation ne peut être faite au niveau des collectivités territoriales. Ces dernières ne disposent pas de cadastre à jour, l'Etat non plus d'ailleurs. Pour preuve, les sommiers de consistance qui ont existé pendant la période coloniale ont disparu avec le départ du colonisateur. Il est aujourd'hui nécessaire de tenir des cadastres à jour au niveau non seulement de l'Etat, mais aussi des collectivités locales. Pourtant les articles 49 et 50 du code domanial et foncier traitent du cadastre. L'article 49 dispose qu'« il est institué dans toutes les communes du Mali un cadastre ayant pour objet de préciser les indications relatives à la propriété, aux droits réels, à la contenance, à l'affectation ou à la nature de culture et à l'évaluation des immeubles bâtis et non bâtis ». L'article 50 ajoute que « dans le cadre de la mise en place du cadastre, toutes documentations et informations détenues par un service de l'Etat, des collectivités territoriales ou une personne privée, doivent être communiquées au service chargé du cadastre ». Au regard des dispositions législatives, le domaine public naturel des collectivités territoriales du Mali est constitué des sites naturels

déterminés par la loi. Mais, il importe aussi que les sites naturels, dont les collectivités territoriales sont, en vérité, affectataires, aient une caractéristique précise. En effet, ces sites doivent avoir un caractère d'intérêt régional, de cercle ou communal.

## **II/ La nécessité de la détermination légale**

Aux termes de la législation malienne, le domaine public naturel est toujours délimité par la loi. Aussi, en fonction de la nature des biens qui le composent, certains biens peuvent faire l'objet d'immatriculation. Mais, au préalable, il faut la promulgation d'un décret de délimitation pris en conseil de ministres. La délimitation est un acte administratif unilatéral. Cet acte a un caractère déclaratif. L'administration ne peut que constater les limites qui résultent des phénomènes naturels. Elle ne peut étendre l'assiette de ce domaine au-delà des limites naturelles. Pour ce qui a trait à la détermination légale, une institution doit prendre l'initiative de la saisine de l'assemblée nationale. Il va de soi que cette initiative peut être prise non seulement par les collectivités concernées par l'intermédiaire de leurs élus, mais également par l'Etat. Dans ce dernier cas, il est question de mise à disposition des collectivités de certains biens naturels précédemment propriété de l'Etat. Et lorsqu'ils sont à la disposition des collectivités territoriales, ces dernières s'occupent de leur gestion sans pouvoir en disposer. En fait, lorsque nous examinons de près l'historique desdits biens de la période coloniale à nos jours, nous pouvons affirmer qu'ils ont de tout temps appartenus à une personne publique, en l'occurrence l'Etat. Mais, il convient certainement de dire que d'autres biens qui appartiennent aujourd'hui aux autres collectivités non étatiques, ont par le passé été la propriété de l'Etat. Ces biens n'ont d'ailleurs pas appartenu à l'Etat colonial seul. A la fin de la colonisation, ils sont tombés dans le patrimoine de l'Etat indépendant du Mali qui a hérité de l'Etat colonial comme ce dernier à son tour avait hérité des "anciens propriétaires" du territoire de l'actuel Mali. En conclusion nous sommes à même de remarquer qu'à la lecture des dispositions du code domanial et foncier, l'on peut affirmer que les collectivités apparaissent comme gestionnaires d'un domaine public naturel. Cela ressort clairement des dispositions de l'Ordonnance N°00-027/P-RM (Président- République du Mali) du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier en République du Mali. En outre, elles peuvent être amenées à gérer « les parties du domaine public naturel de l'Etat qui leur sont transférées » (article 55 de l'ordonnance 00-027/ P-RM). Dans tous les cas, à leur création qui date d'une période relativement récente, il a fallu leur affecter des biens pour qu'elles puissent remplir leurs missions. Ces missions consistent à œuvrer pour l'intérêt de leurs populations respectives. Certaines régions sont considérées comme propriétaires au sens du droit public des sites naturels. Dans la pratique, cette propriété du domaine naturel se manifeste par l'existence de pouvoirs de gestion au profit des collectivités concernées. Néanmoins, une

problématique demeure par rapport à l'autorité compétente pour saisir la justice en cas de contestation. La question se pose de savoir quelle est l'institution (Etat ou collectivité territoriale) qui doit ester en justice. En règle générale, c'est de façon systématique que l'Etat se saisit des questions relatives au domaine public naturel. De leur côté, les particuliers sont toujours tentés d'attirer l'administration d'Etat devant les tribunaux administratifs. Il est par ailleurs important de souligner que même dans les cas où une collectivité territoriale est en cause, la direction générale du contentieux de l'Etat n'hésite pas à se constituer pour la défense des intérêts de la collectivité en question. Tout cela est de nature à créer davantage de confusion, comme nous le verrons dans les développements plus bas. Par contre, il y a moins de difficultés relatives au domaine public artificiel.

## **Paragraphe II : L'existence d'un domaine public artificiel**



Comme le domaine public naturel, le domaine artificiel est déterminé par la loi ou par un décret de classement. Ce dernier décret est pris en conseil de ministres sur la proposition du ministre en charge des domaines. Aux termes des dispositions de l'article 51 de l'Ordonnance n°- N°00-027/P-RM du 22 mars 2000, « le domaine public immobilier des collectivités territoriales se compose d'un domaine public naturel et d'un domaine public artificiel ». L'article 53 donne la composition du domaine public artificiel en ces termes : « le domaine public immobilier artificiel comprend les aménagements et ouvrages d'utilité publique réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal ainsi que les terrains qui les supportent, déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement ». Le domaine public artificiel des collectivités territoriales à l'instar de celui de l'Etat est inaliénable, imprescriptible et insaisissable. A la lecture de cette disposition on comprend, comme cela a déjà été évoqué, qu'au Mali, il y a trois niveaux de collectivités territoriales qui sont les régions, les cercles et les communes. Ces différents niveaux ont tous un domaine public artificiel. Ce domaine public artificiel est composé des aménagements et ouvrages qui sont d'utilité publique pour les régions, les cercles et les communes. Il s'agit précisément de certaines structures publiques appartenant aux régions, cercles et communes. Nous n'évoquerons pas ici la totalité des biens du domaine public artificiel des collectivités territoriales. Nous nous contenterons de quelques exemples.

#### **A/ Les halles et marchés publics**

Au niveau des régions, cercles et communes, il y a des halles et marchés qui sont la propriété des collectivités territoriales. En effet, chaque chef-lieu de région dispose d'un ou de plusieurs marchés. Ces marchés régionaux sont la propriété de la région. Chaque chef-lieu de cercle a aussi son ou ses marchés qui relèvent du conseil de cercle. Au niveau communal il y a un ou plusieurs grands marchés relevant du conseil communal. A côté de ces marchés, il convient de noter l'existence des mêmes structures au niveau des quartiers des villes et des campagnes. Ces marchés des quartiers relèvent dans la pratique des mairies des quartiers communément appelés centres d'état civil. Ces centres, qui ne s'occupent pas uniquement de l'état civil, œuvrent en matière domaniale pour la grande mairie de la commune où il y a une centralisation du travail des différents centres d'état civil.

#### **B/ Les cimetières et les lieux de culte**

Tous les cimetières d'une certaine importance ont été aménagés par l'Etat et mis à la disposition soit des régions, soit des cercles, soit des communes rurales ou urbaines. Pour ce qui concerne, par exemple, le district de Bamako, l'Etat en 1994 a décidé de procéder à la clôture de tous les cimetières pour ensuite les affecter aux différentes collectivités

territoriales. Aujourd'hui, leur entretien, en particulier, et leur gestion, en général, incombent à ces collectivités.

Pour ce qui concerne les lieux de culte, il faut dire que les mosquées sont les plus importantes. En effet, la population du pays est musulmane à plus de 90%. Aussi, au niveau régional et local, il y a plusieurs mosquées. Il en est de même pour ce qui est des communes rurales et urbaines. Tous les quartiers disposent de plusieurs mosquées. La plupart n'ont pas été construite par l'administration des collectivités territoriales, mais plutôt par des particuliers et mises à la disposition des fidèles. A côté des mosquées, il y a les églises qui ne relèvent en pratique pas des collectivités publiques, mais de l'Archevêché. Il s'agit là d'une particularité qui peut s'expliquer par le caractère minoritaire de la religion catholique.

### **C/ Le domaine public routier**

La loi n° - 05 – 041 du 22 juillet 2005 porte principe de classement des routes en République du Mali. Cette loi a abrogé l'Ordonnance n° 13/CMLN (comité militaire de libération nationale) du 8 avril 1971 portant classement des routes. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 05-041, les routes du Mali relèvent des catégories suivantes : routes d'intérêt national (RN), routes d'intérêt régional (RR), routes d'intérêt local (RL) et routes d'intérêt communal (RC).

Nous évoquerons ici les trois dernières catégories de routes. Les routes d'intérêt régional sont celles qui établissent les liaisons d'utilité régionale. Ces liaisons doivent en outre intéresser plusieurs cercles. Il peut s'agir de liaisons entre deux chefs-lieux de cercle. En principe, la construction de ces routes est du ressort de la région. Dans la pratique, il n'en va pas ainsi. Aucune route, à ce jour, n'a été construite par les huit régions du pays. L'Etat est la seule entité qui construit les routes au Mali, en tout cas jusqu'à aujourd'hui. Ces constructions se font la plupart du temps en partenariat avec les structures financières internationales comme la Banque islamique pour le développement (BID), la Banque africaine de développement (BAD) ou encore le Fonds européen de développement (FED), etc. Dans tous ces cas, il y a non pas la contribution du budget des collectivités, mais plutôt du budget d'Etat.

Les routes d'intérêt local sont celles qui établissent des liaisons routières d'utilité subrégionale. Ces routes intéressent plusieurs communes. Il peut aussi s'agir de liaisons entre deux chefs-lieux de communes. La construction de ces routes doit être effectuée par le cercle. Dans la pratique, ce n'est pas le cas.

Enfin, les routes d'intérêt communal établissent les liaisons routières d'utilité communale pouvant intéresser une seule commune. Ces routes lient aussi le chef-lieu de commune et les villages ou différents villages d'une même commune. Ce qui est déterminant ici c'est la notion d'intérêt. Or, manifestement ces différents intérêts ne sont pas forcément contraires à

l'intérêt de l'Etat et à celui de la Nation entière. En fait, puisqu'il s'agit d'infrastructures, elles existent et servent toute la population. Ainsi, un ressortissant d'une région précise est aussi amené à pratiquer une route qui n'est pas d'intérêt de sa région et ainsi de suite. L'examen des débats, qui ont précédé l'adoption des dispositions des textes qui prévoient ces questions d'intérêt, n'a pas permis de comprendre ce que le législateur a entendu faire ressortir. Tout compte fait, il paraît évident qu'en fait "d'intérêt de", le législateur a entendu évoquer la situation géographique de l'infrastructure réalisée. Toutes les fois qu'il est question "d'intérêt de", il s'agit de la référence à la localisation du site ou de l'ouvrage. Pour terminer, nous renvoyons à l'annexe 1 (page 505) pour voir sous forme de tableau l'itinéraire et le kilométrage des routes d'intérêt régional (RR), local (RL) et communal (RC).

## **Section II : Les collectivités locales disposent-elles d'un domaine privé ?**

A l'instar de l'Etat du Mali, les autres collectivités publiques ont un domaine privé. Ce domaine privé est composé d'un domaine privé immobilier et d'un domaine privé mobilier.

Le domaine privé de ces personnes publiques a trois caractéristiques principales :

- Il a une fonction patrimoniale et financière, contrairement au domaine public qui est affecté dans son ensemble à une mission d'intérêt général ;

- Il est soumis à un régime juridique de droit privé. L'existence de règles exorbitantes dans certains cas ne modifie pas ce principe général.

- Les litiges concernant le domaine privé de ces personnes publiques relèvent de la compétence judiciaire. Par exemple pour la France, C. Mondou précise que « les biens du domaine privé des collectivités territoriales relèvent du droit civil et de la compétence du juge civil »<sup>244</sup>

Le chapitre 2 du titre IV du code domanial et foncier traite du domaine privé immobilier des collectivités territoriales. L'article 58 de ce texte dispose que « le domaine privé immobilier des collectivités territoriales est constitué par :

- a) les terres objet de titre foncier et droits réels immobiliers transférés en leur nom à la suite notamment de :

- l'acquisition à titre onéreux ou gratuit de tout immeuble immatriculé ;

- la transformation d'un droit de concession ou de bail avec promesse de vente après mise en valeur d'un terrain concédé.

- b) les terrains bâtis ou non bâtis, immatriculés ou non, cédés par l'État aux dites collectivités pour les besoins de leurs missions, soit par voie de transfert en toute propriété à titre onéreux, gratuit ou moyennant un prix réduit, soit par voie d'attribution à titre de dotation ;

- c) les dépendances du domaine forestier détenues par ces collectivités ;

- d) les terrains domaniaux appropriés visés à l'alinéa premier de l'article 29 du présent code ».

Quant à l'article 59, il détermine les prérogatives des collectivités sur les biens de leur domaine privé. C'est ainsi que « les collectivités territoriales disposent, comme tout propriétaire, de leur domaine privé immobilier. Les terrains à usage d'habitation en relevant peuvent être attribués sous forme de permis d'occuper. Toutefois, les terrains visés à cet article font l'objet de cession directe lorsqu'ils relèvent du domaine privé immobilier d'une collectivité territoriale urbaine dotée de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ».

Il faut ajouter à ces biens certains terrains domaniaux. Pour ce qui les concerne, nous pouvons nous référer aux dispositions de l'article 29 de l'Ordonnance 00-027/P-RM DU 22 mars

---

<sup>244</sup> Par exemple, pour la France, C. Mondou, Le domaine public des collectivités territoriales, Territorial éditions, 2006, p. 9.

2000 : « à moins de dispositions contractuelles contraires, les terrains domaniaux appropriés qui supportent des édifices, ouvrages ou aménagements entretenus aux frais du budget d'une collectivité territoriale ainsi qu'éventuellement les immeubles bâtis, que ces terrains supportent sont attribués au domaine privé de cette collectivité, même s'il s'agit de titres fonciers établis ou transférés au nom de l'État ou d'une collectivité autre que celle qui pourvoit à leur entretien ». Il est donc aisé de comprendre aux termes de ces différentes dispositions que font partie de ce domaine privé les biens qui appartiennent à une personne publique mais qui ne répondent pas aux critères du domaine public. Tout le système domanial et foncier repose sur l'ordonnance n° 00-27/P-RM du 22 mars 2000, portant Code domanial et foncier. Cette Ordonnance a été modifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002. Ce dispositif législatif reprend largement les principes généraux et introduit un certain nombre d'innovations mises en place par la loi n° 86-91/AN-RM (Assemblée nationale de la République du Mali) du 1er août 1986 (telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992). Ce dernier texte avait fait un grand "ménage" dans l'ensemble parfois confus des textes hérités de l'Administration coloniale. Il faut y ajouter les dispositions de la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Ce texte, sans changer fondamentalement l'esprit du code de 1986, n'en ajoute pas moins quelques innovations importantes relativement à la question domaniale locale.

Ces textes ont été en partie réinterprétés par la loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant loi d'Orientation agricole. Cette loi crée l'exploitation agricole familiale et l'entreprise agricole, qui sont des personnes morales. Elle institue aussi un foncier agricole qui s'appuie sur une politique foncière spécifique. Celle-ci a pour objet « (...) la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources » (article 75). Le Code domanial et foncier de 2000 reconnaît, aux communes urbaines, la compétence de gestion des permis d'occuper qui remplacent les permis d'habiter. Il s'agit là encore d'une innovation par rapport au Code de 1986 qui avait instauré le permis d'habiter pour les zones urbaines. On peut donc s'interroger sur le devenir d'une pratique qui consiste à limiter abusivement la procédure d'émission des permissions à la lettre d'attribution informant de l'attribution du terrain à un demandeur. Cette situation a provoqué de multiples transactions illicites. Le même code de 2000 ne contient que fort peu de dispositions concernant les droits et pouvoirs domaniaux susceptibles d'être reconnus aux collectivités locales. Trois articles du texte, regroupés en un chapitre (Chapitre 2 : Du domaine privé immobilier des collectivités territoriales décentralisées), concernent le sujet. On peut citer l'article 135 aux termes duquel

« les collectivités territoriales décentralisées dûment déterminées comme telles par la loi sont susceptibles d'avoir leur domaine privé immobilier ». Ceci implique que les terres en question aient d'abord été immatriculées au nom de l'État, puis transmises par celui-ci aux collectivités concernées, ou que celles-ci aient acquis les terrains en question, à titre onéreux ou à titre gratuit. Les dispositions de la loi n° 93-00853 traitent aussi du domaine privé des collectivités dans une logique identique. L'article 12 prévoit que ce domaine est composé des biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit. L'article suivant (13) précise que « les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant, et soumis à l'autorité de tutelle dès lors qu'ils portent sur des immeubles ». On retrouve pour ainsi dire les mêmes dispositions dans le Code des collectivités territoriales. Certaines des dispositions concernées sont absolument identiques à celles de la loi n° 93-008.

Enfin, la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 est venue partiellement lever le voile. L'article 9 de cette loi dispose que « le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend : les terres non immatriculées du domaine privé de l'État cédées par celui-ci à titre onéreux ou gratuit ; les terres non immatriculées situées dans les limites des collectivités territoriales, affectées ou cédées à celles-ci par l'État en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal desdites terres ; les biens acquis à titre onéreux ou gratuit, ou affectés par l'État. Cet article 9 soulève des questions, en dépit d'une approche qui semble favorable au domaine des collectivités territoriales. En fait, il ne mentionne pas les biens immatriculés au nom de la collectivité. Or, bien évidemment, ces biens constituent, dans la pratique, l'essentiel de ce domaine des collectivités.

L'alinéa 2 spécifie la propriété de l'Etat dans la mesure où celui-ci a la faculté de céder aux collectivités territoriales. L'Etat ne peut pas céder des terres non immatriculées. En effet, aux termes du code domanial et foncier, ne peuvent rentrer dans le domaine de l'État que les terres immatriculées au nom de celui-ci. Cela s'applique, en priorité, aux biens vacants et sans maître ou non appropriés selon les règles de droit écrit. Tout ce que l'État peut faire sur ces terres, c'est en déléguer la gestion pour que la collectivité se substitue à lui. On regrettera aussi la mention des « biens affectés », puisque ne peuvent être affectés que des biens appropriés au nom de l'État. Le troisième alinéa inclut « les biens affectés par l'État », ce qui n'est pas non plus possible puisque l'affectation exclut juridiquement le transfert de propriété. On notera enfin qu'aucun de ces textes n'associe clairement la notion de territoire à celle de patrimoine foncier ou de domaine privé et public de la collectivité. De fait, la décentralisation a délibérément opté pour une approche non topographique de la création des communes, qu'elles soient rurales ou urbaines. Bien entendu, cela n'écarte pas les limites des périmètres urbains déjà définis. Cette démarche, qui se veut pragmatique, devra nécessairement être

complétée avec le développement communal, mais, il faut imaginer qu'il sera peut-être plus efficace, plus démocratique de laisser aux nouvelles instances communales, le soin de décider ensemble. Cette décision doit être prise dans le cadre de leurs relations de voisinage, de l'opportunité de fixer leur "frontière" commune à tel ou tel endroit.

Pour compléter cette analyse, il faut tenir compte du fait que la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 propose aussi une approche technique du domaine en inventoriant les composantes de celui-ci en fonction de leur utilisation. C'est le cas en matière d'agriculture, d'élevage, de chasse, de pêche, de foresterie et d'habitat. Cette vision, assurément dictée par le souci de donner à la collectivité des pouvoirs cohérents dans la constitution de son domaine, pose quand même des problèmes quand on examine sa consistance réelle. Par exemple, que signifie le domaine de l'habitat qui inclut les zones de logement, les zones de bureaux, les zones des activités industrielles et commerciales, les zones d'équipement, les zones d'espace vert ? Théoriquement, le domaine fait partie du patrimoine. On peut donc en disposer, ce que la loi précise en son article 10. Mais l'énumération faite confond manifestement des définitions de zonages et des composantes patrimoniales. En effet, il est exclu que la collectivité puisse disposer par exemple des parcelles habitées, ou encore de celles industrialisées, ou surtout de celles disposant de documents domaniaux ou fonciers en règle. La même réflexion peut s'appliquer au domaine agricole. En effet, la collectivité n'est pas forcément propriétaire des terrains cultivés. Un grand nombre de règles rapproche les biens du domaine privé de ceux appartenant aux personnes privées. En effet, les biens du domaine privé sont aliénables et prescriptibles. C'est la prescription trentenaire qui bénéficiera donc à celui qui se comporte comme le propriétaire du domaine privé de façon non équivoque et continue. Les biens du domaine privé peuvent être expropriés ou grevés de servitudes ; toutefois, selon la loi, ils sont insaisissables. Par ailleurs, le domaine privé est, comme les propriétés privées, délimité selon le procédé du bornage prévu par le code civil. La procédure de l'alignement est inapplicable aux chemins ruraux puisqu'ils appartiennent au domaine privé.

Enfin, la protection pénale du domaine privé relève du droit pénal (Loi n° 01-O79 du 20 août 2001) c'est-à-dire que les atteintes au domaine privé ne peuvent pas être réprimées par des contraventions de grande voirie contrairement aux biens du domaine public.



**Paragraphe I : Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales**

Le droit applicable au domaine privé en France n'est pas constitué uniquement par le Code Civil. Il existe de nombreuses règles spécifiques qui s'expliquent par la présence des personnes publiques qui sont propriétaires de ces biens.

Dans certains cas, le juge compétent est le juge administratif. Ainsi, le contrôle de la délibération d'un conseil municipal refusant de vendre des terrains communaux faisant partie du domaine privé relève de la compétence du juge administratif. Il en va de même de la délibération autorisant une telle vente. Au Mali, outre le code domanial et foncier, d'autres textes réglementent cette question de propriété du domaine privé immobilier de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Il ressort des dispositions de l'article 58 du code domanial et foncier que le domaine privé immobilier des collectivités territoriales est constitué par :

a) les terres objets de titres fonciers et droits réels immobiliers transférés en leur nom à la suite notamment de

- l'acquisition à titre onéreux ou gratuit de tout immeuble immatriculé ;

- la transformation d'un droit de concession ou de bail avec promesse de vente après mise en valeur d'un terrain concédé.

b) les terrains bâtis ou non bâtis, immatriculés ou non, cédés par l'Etat aux dites collectivités pour les besoins de leurs missions, soit par voie de transfert en toute propriété à titre onéreux, gratuit ou moyennant un prix réduit, soit par voie d'attribution à titre de dotation ;

c) les dépendances du domaine forestier détenues par ces collectivités ;

d) les terrains domaniaux appropriés visés à l'alinéa premier de l'article 29 du présent code

Cette architecture de texte législatif nous amène à étudier la consistance de ce domaine privé immobilier.

### **I/ les terres objets de titres fonciers et droits réels immobiliers transférés au nom des collectivités territoriales**

Il s'agit ici clairement des terres qui ont fait l'objet d'immatriculation. En effet, l'immatriculation des terres est une des conditions sans lesquelles le domaine privé des collectivités ne peut être constitué. En l'occurrence, le texte précise qu'il faut que les terres fassent l'objet de titres fonciers ou de droits immobiliers. Le titre foncier, faut-il le rappeler, est un droit de propriété définitif et inattaquable. Nous savons que ce titre garantit au propriétaire une occupation permanente. Cependant, il peut faire l'objet d'une expropriation. Mais cette expropriation, comme plus haut souligné, ne peut intervenir qu'en cas de nécessité publique constatée légalement et sous réserve d'une "juste et préalable indemnité". C'est ainsi, par exemple, qu'en vue de la construction d'une autoroute, l'Etat peut faire déplacer des

propriétaires de terrains objet de titres fonciers en les indemnisant au préalable. Pour ce qui concerne l'immatriculation qui aboutit au titre foncier, nous n'allons pas revenir sur son concept. Simplement, elle est une procédure administrative du ressort de l'administration des domaines et du cadastre. Elle est constituée par l'ensemble des mentions consignées sur la feuille ouverte dans le livre foncier et affectées à l'immeuble immatriculé. Tout immeuble immatriculé au livre foncier est désigné par le numéro du titre foncier qui le concerne. De même, l'extrait de toutes ces mentions consignées sur la feuille ouverte au livre foncier sous le numéro de l'immeuble considéré, forme la copie du titre foncier. C'est cette copie qui est remise au propriétaire par le conservateur des domaines. Ce dernier est aujourd'hui appelé chef du bureau des domaines. Il était conservateur pendant la colonisation et plusieurs années après l'indépendance du Mali.

Pour ce qui est des terres dont il est ici question, elles sont transférées par l'Etat aux collectivités à la suite de :

- l'acquisition à titre onéreux ou gratuit de tout immeuble immatriculé ;
- la transformation d'un droit de concession ou de bail avec promesse de vente après mise en valeur d'un terrain concédé.

Aux termes des dispositions légales en vigueur au Mali, les collectivités territoriales peuvent acquérir certains biens immobiliers à titre onéreux. En effet, il n'est pas interdit qu'elles achètent avec la puissance publique étatique certains biens en vue de la satisfaction de besoins des populations. Bien évidemment, la loi le permet, mais dans la pratique nous n'avons enregistré aucun cas d'achat d'immeubles par les collectivités territoriales avec l'Etat. Il n'est pas ici utile d'évoquer les moyens très réduits de ces collectivités publiques du Mali. L'appui de l'Etat et des partenaires leur est vitale. Sans cet appui, le fonctionnement même de ces structures serait problématique. C'est certainement la raison pour laquelle le code a prévu la possibilité d'acquisition de ce patrimoine à titre gratuit. Toujours est-il que dans ce cas aussi, l'Etat est un acteur majeur à même de permettre cette acquisition à titre gratuit des terres préalablement immatriculées. Enfin, il y a lieu de noter que dans les deux cas de figure, l'Etat a un rôle à jouer et il est fondamental.

Par ailleurs, le texte évoque la transformation d'un droit de bail avec promesse de vente après mise en valeur d'un terrain concédé. Au contraire du bail emphytéotique, le bail avec promesse de vente offre plus d'attraits aux populations. Lorsqu'elles en bénéficient, elles sont assurées de devenir propriétaires à l'expiration du bail. Le bail avec promesse de vente est un contrat par lequel la collectivité donne en jouissance un terrain à charge pour le locataire de le mettre en valeur. L'Etat s'engage donc à vendre le terrain au locataire à la fin du bail. Le bail portera sur un terrain nu à vocation industrielle et comportera un loyer tout comme le bail

emphytéotique. Cependant, à la différence de ce dernier, il est conclu pour une durée maximum de 10 ans non renouvelables. Au contraire du bail emphytéotique, le bail avec promesse de vente a une caractéristique particulière. Cette caractéristique est la possibilité pour le preneur d'acquérir le terrain loué. A cette acquisition, certaines conditions existent. Ces dernières sont l'expiration du bail au délai fixé dans le contrat et la réalisation de la mise en valeur.

**II/ « Les terrains bâtis ou non bâtis, immatriculés ou non, cédés par l'État aux dites collectivités pour les besoins de leurs missions, soit par voie de transfert en toute propriété à titre onéreux, gratuit ou moyennant un prix réduit, soit par voie d'attribution à titre de dotation »**

Eu égard aux missions qui sont les leurs, l'Etat a la possibilité de céder des terrains de son domaine privé immobilier aux collectivités territoriales. A ce niveau, peu importe que lesdits terrains du patrimoine de l'Etat soient immatriculés ou non. Il s'agit là en réalité, la plupart du temps, des terres considérées comme vacantes et sans maître. Cette notion empruntée au législateur colonial a continué à être en vigueur sous les différentes Républiques du Mali. Il faut en même temps reconnaître qu'en fait des terres vacantes et sans maître, il s'agit des terres coutumières. Nous ne revenons pas sur ce qui a déjà été dit les concernant. Ce qui importe de notre point de vue, c'est que ces terrains peuvent tomber dans le patrimoine immobilier des collectivités publiques. Pour ce faire, la volonté de la puissance publique étatique est décisive. Par contre, pour ce qui concerne les terrains bâtis, il est évident qu'ils ont, en amont, un propriétaire qui est l'Etat ou qui est devenu l'Etat. C'est, par exemple, le cas dans lequel les anciens propriétaires ont été expulsés pour cause d'utilité publique. Cela se comprend, par ailleurs, aisément dans la mesure où la disposition évoque "les besoins des missions des collectivités". Cela n'empêche pas l'acquisition par les collectivités elles-mêmes de biens bâtis. Elles ont la possibilité d'acquérir avec d'autres personnes, y compris les particuliers. Elles peuvent aussi en édifier dans le cadre de la satisfaction des besoins de leurs populations. L'article 59 dispose que « les Collectivités territoriales disposent, comme tout propriétaire, de leur domaine privé immobilier ».

La loi institue un permis d'occuper pour les terrains à usage d'habitation. Ce permis est un acte administratif conférant au bénéficiaire un droit d'usage et d'habitation excluant tout droit de propriété. Il est octroyé par le Maire après avis du Conseil de village, de fraction ou de quartier, et accord du conseil municipal. Le permis peut être transformé en titre foncier

suivant les conditions et procédures définies par le code domanial et le Décret n°01-41/P-RM du 2 Février 2001 fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper.

### **III/ Les dépendances du domaine forestier détenues par les collectivités**

Les différentes lois sur les ressources forestières et sur la Décentralisation ont prévu un domaine forestier propre aux collectivités territoriales. Les modalités de transfert du domaine aux collectivités territoriales n'est pas simple (classement, immatriculation). Or, jusqu'à la définition territoriale des domaines de ressources forestières transférées, les terres et ressources restent encore propriété de l'Etat ou en tout cas sous sa gestion. Cette définition territoriale n'est toujours pas effective. Toutefois, les collectivités territoriales, à travers leurs populations, les considèrent comme leur propriété. Ceci crée une situation suffisamment confuse pour ce qui est des dépendances du domaine forestier des collectivités. C'est pourquoi, jusqu'à l'identification de ce domaine, il est important que les collectivités soient suffisamment impliquées dans certaines procédures, notamment celles du classement. Certes, le code domanial et foncier prévoit la propriété des dépendances du domaine forestier, mais la pratique est toute autre. En effet, aucune dépendance de ce domaine (ce, sur l'étendue du territoire) n'est véritablement propriété d'une collectivité territoriale.

### **IV/ Les terrains domaniaux appropriés visés à l'alinéa premier de l'article 29 du code domanial et foncier**

L'alinéa premier de l'article 29 du code domanial et foncier dispose qu'« à moins de dispositions contractuelles contraires, les terrains domaniaux appropriés qui supportent des édifices, ouvrages ou aménagements entretenus aux frais du budget d'une collectivité territoriale ainsi qu'éventuellement les immeubles bâtis, que ces terrains supportent sont attribués au domaine privé de cette collectivité, même s'il s'agit de titres fonciers établis ou transférés au nom de l'Etat ou d'une collectivité autre que celle qui pourvoit à leur entretien».

Au regard de cette disposition, on peut mettre l'accent sur la conditionnalité de l'entretien du bien. Aussi, dans certains cas, il faut simplement tenir compte de l'entretien pour déterminer la propriété ou en tout cas la possession. En effet, il est quand même inacceptable que, lorsque le titre foncier est établi au nom d'une structure, cette structure ne soit pas considérée comme propriétaire du bien. Cela paraît fondamentalement contraire aux principes de droit admis ici et en France. Dans tous les cas, cette situation pose la question cruciale de la gestion du domaine au Mali. De même, en fonction d'une situation de fait, on parvient à la détermination du régime de la propriété d'un bien. La question de l'entretien fait penser aussi à la problématique de la mise à disposition du domaine. Cette mise à disposition peut créer des doutes par rapport à la véritable propriété du bien immobilier en question. L'Etat et la collectivité territoriale peuvent, tous deux, avoir à l'esprit que le bien a comme seul et unique

propriétaire l'Etat. Ce dernier, pour éviter pareil quiproquo, peut décider de ne pas faire figurer dans son domaine le bien en cause. Malheureusement, ce procédé peut paraître aussi problématique dans la mesure où les sommiers de consistance n'existent ni pour l'Etat ni pour les collectivités territoriales. Pis, la problématique du cadastre n'est pas résolue malgré les dispositions légales qui prévoient sa mise en place et son fonctionnement effectif. L'administration publique a donc besoin plus que jamais d'un cadastre qui sera pour elle d'un apport considérable.

## **Paragraphe II : le domaine privé mobilier des collectivités territoriales**

Le domaine privé mobilier des collectivités publiques territoriales est constitué de la même catégorie de biens que le domaine privé mobilier de l'Etat. Aux termes des dispositions de l'article 69 du code domanial et foncier, « les collectivités territoriales disposent d'un domaine privé mobilier au même titre que l'Etat ». Chaque fois qu'il a été question du domaine privé, nous avons mis l'accent sur le fait que la composition de ce domaine s'appréhende en général a contrario par rapport au domaine public. Ce domaine réunit des biens qui font l'objet d'une appropriation desdites collectivités publiques. Il importe d'ajouter que leur éventuelle aliénation se doit d'être poursuivie dans les formes requises pour les personnes de droit privé.

L'article 70 du même code est aussi très important en ce qu'il détermine les structures à même d'utiliser les biens de ce domaine. Le texte précise également les conditions de cette utilisation, sans pour autant déterminer la consistance du domaine en question. Ainsi, « Les services utilisateurs des biens meubles de l'État et des collectivités territoriales en assurent la gestion technique. Toutefois, le service des Domaines établit le certificat de propriété, procède à l'enregistrement et au suivi comptable des véhicules civils et militaires de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics à l'exclusion des établissements publics à caractère industriel et commercial ».

« Tout bien meuble de l'État admis à la réforme selon les règles de la comptabilité matière est mis à la disposition du service des Domaines qui décide de sa destruction ou de sa cession. La vente est faite par adjudication publique. Exceptionnellement, elle peut intervenir à l'amiable après autorisation du ministre chargé des Domaines » (article 70 alinéa 2). Les collectivités territoriales peuvent également « mettre à la disposition du service des Domaines leurs biens réformés en vue de leur destruction ou de leur cession. Le cas échéant, elles sont tenues d'informer le service des Domaines du sort réservé auxdits biens. En cas de cession de biens des collectivités territoriales par le service des Domaines, les produits sont encaissés au profit desdites collectivités après déduction des frais exposés ». C'est justement ce qui ressort des dispositions du code domanial et foncier et du décret n° 10- 681 P-RM du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité matière. Mais, comme pour le domaine de l'Etat, la pratique relative à celui des collectivités publiques ici visées est toute autre. En effet, un domaine dont la consistance est à la limite ignorée par les autorités intéressées peut-il être bien géré ? Nous y reviendrons dans l'étude de la problématique de gestion dans le second titre de cette partie. Aux termes de l'article 2 de ce dernier décret, « la comptabilité des matières a pour objet le recensement et le suivi comptable de tout bien meuble et immeuble, propriété de l'Etat et des autres collectivités et établissements publics à caractère administratif ». Aussi, le décret n°10- 681 du 30 décembre 2010 en son titre III évoque les



matériels, leur définition ainsi que leur classification. C'est ainsi que l'article 5 répartit les matériels susvisés en trois groupes qui sont « les matériels en approvisionnement, les matériels en service et les matières mises en consommation ».

Les matériels en approvisionnement comprennent les matières, denrées, matériaux, articles et objets divers. Ces biens doivent être en magasins ou entrepôts et constituer les stocks d'approvisionnement. Les matériels en service comprennent les objets d'équipement ainsi que les appareils à caractère durable. Enfin, les matières mises en consommation sont les matières, denrées, ainsi que les autres objets mis en consommation. Il peut s'agir aussi de matières mobilières en cours de confection ou de transformation.

Le domaine privé mobilier ne joue pas un grand rôle dans la consistance du patrimoine des collectivités susvisées du Mali. Les différents textes relatifs aux collectivités publiques territoriales apportent peu de précisions sur la consistance de leur domaine privé mobilier. De même, l'examen des textes de 1899, 1935 et 1956 nous conduit au même constat. D'ailleurs, les textes qui y sont relatifs depuis l'indépendance ont été inspirés des décrets susdits. En outre, le domaine privé mobilier des collectivités publiques territoriales du Mali ne fait pas l'objet d'une énumération de ses composantes. Il regroupe des valeurs ou des créances déterminées qu'il serait difficile de préciser ici. Malheureusement, pour ce qui concerne ces biens, il n'a jamais été question d'envisager de dresser un inventaire, contrairement à celui de l'Etat où nous avons parfois parlé des sommiers de consistance. Néanmoins, pour plus de sécurisation, il importe d'y songer. D'autre part, les modes d'appropriation des biens en question sont assez nombreux et diversifiés. Il n'est donc pas facile, au contraire du domaine public naturel, par exemple, d'avoir une liste exhaustive des biens du domaine privé mobilier de ces collectivités. Mais force est de constater qu'il est bien évidemment possible d'en avoir un éventail. Dans tous les cas, il s'agit des biens mobiliers acquis à titre gratuit ou onéreux par une collectivité et que pourraient aussi s'approprier les personnes de droit privé. Pour l'acquisition des biens du domaine privé mobilier, ces collectivités peuvent utiliser les moyens d'acquisition qui relèvent du droit commun. Mais, à cela, s'ajoutent certains moyens empruntés au droit public. Les moyens d'acquisition du droit commun sont les différentes formes de cessions, les dons et legs, les successions, etc. Pour ce qui est des procédés de droit public, on peut souligner l'affectation. L'acquisition peut enfin résulter de l'absence de toute appropriation privative selon les prescriptions légales.

Ce qui est important de noter, c'est que le régime de la domanialité privée fait une certaine place à l'application du droit privé. Les composantes du régime de la domanialité publique sont exclues. Il s'agit en l'occurrence de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. C'est justement ces caractéristiques qui situent le domaine privé en général à l'opposé de la

domanialité publique. Pour terminer, nous pouvons noter que les objets mobiliers et les matériels dépendant du domaine privé sont en général gérés, utilisés et administrés par le service auquel ils sont affectés. Dans le même ordre d'idées, l'administration des domaines doit s'assurer de l'utilisation desdits biens. Cette administration peut, en outre, procéder à la cession de ces biens lorsqu'ils ne sont pas employés. Pour ce qui est des biens immobiliers, selon les cas, ils font l'objet d'immatriculation au nom de l'Etat ou des autres collectivités publiques propriétaires. Mais, la gestion, de façon générale, qu'elle soit du domaine privé ou du domaine public au Mali, pose d'énormes difficultés non seulement aux propriétaires, mais également aux populations tout court. De même, les mutations en tout genre connues par la société depuis plusieurs décennies ont rendu complexes et fréquents les problèmes domaniaux et même fonciers. Aussi, ni les réformes déjà entreprises, ni la législation en vigueur, n'ont pu donner de réponses adéquates aux difficultés qui existent.

## **Conclusion**

Le code domanial et foncier donne la consistance du domaine des collectivités territoriales en référence au domaine de l'Etat. Les collectivités territoriales du Mali, en réalité, disposent d'un domaine public naturel qui a fait l'objet d'affectation. Cette affectation leur permet de satisfaire aux besoins de leurs populations. C'est la raison pour laquelle se pose, pour ce qui concerne les biens de ce domaine public naturel, la question de leur propriété. En effet, les collectivités territoriales ne se considèrent pas comme véritables propriétaires de ces biens. Il va de soi qu'au Mali, les élus en charge de l'administration des collectivités ne réfléchissent qu'en termes d'avantages que peut procurer le domaine. La bonne conservation n'est pas leur premier souci. Il en va de même du domaine public artificiel qui fait aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière. Les halles et marchés constituent pour les collectivités des créneaux évidents d'acquisition de ressources financières. Ils font, de même que les terrains nus mis à leur disposition par l'Etat, l'objet d'attention toute particulière.

Pour ce qui concerne le domaine privé immobilier des collectivités territoriales nous avons vu que le code est très restrictif. C'est ainsi qu'il évoque, notamment, les dépendances du domaine forestier détenues par les collectivités territoriales. En fait, nous savons qu'aucune dépendance de ce domaine n'est effectivement détenue par ces collectivités. Concrètement, il est aisé de constater que les textes législatifs ne sont pas souvent conformes à la pratique dans lesdites collectivités territoriales. Nous aurons l'occasion de noter l'importance de la tutelle. Enfin, nous avons vu que seuls deux articles sont consacrés au domaine privé mobilier des collectivités territoriales. Ces textes ne donnent pas d'ailleurs la consistance de ce domaine privé mobilier. Ils évoquent simplement les services utilisateurs de ces biens ainsi que l'éventualité de la réforme des biens meubles des collectivités territoriales. D'ailleurs, lorsque la réforme est décidée, c'est un service de l'Etat qui procède à la cession des biens admis à la réforme. Il y a lieu d'ajouter que beaucoup restent à faire en matière de domaine des collectivités territoriales. Les biens du domaine des collectivités territoriales doivent être clairement déterminés afin que leur gestion soit plus transparente pour l'épanouissement effectif des collectivités en question.

## **Titre II : La problématique de la gestion du domaine de l'administration publique**

Avant d'entrer dans les détails de la gestion du domaine au Mali, il faut tout d'abord faire une remarque d'importance. En effet, la réglementation du mode de gestion du domaine est d'un intérêt aussi considérable que sa constitution. La problématique, ici abordée, trouve son origine non seulement dans la gestion coloniale, mais aussi dans la gestion précoloniale des biens publics, collectifs et privés. Les différents modes de gestion du patrimoine de ces époques ont eu des incidences sur les particuliers et sur les collectivités publiques. Plus haut, nous avons vu que les différents législateurs, tout en voulant moderniser l'application du droit, ont laissé subsister des pratiques coutumières. En conséquence, l'équation "coexistence droit coutumier et droit moderne" reste difficile à résoudre. Cette équation, nous le savons, repose sur deux logiques différentes, contradictoires et souvent antagoniques. Pour s'en convaincre il suffit de rappeler que le droit moderne consacre la propriété à travers l'usus, le fructus et l'abusus. Cette propriété moderne heurte une conception coutumière dans laquelle le caractère communautaire et sacré, de la terre notamment, ignore toute possibilité d'aliénation. Il s'est donc agi, à la limite, de concilier une logique de rentabilité et d'investissement avec une logique protectrice des valeurs non marchandes. Finalement, les conflits qui en ont résultés ont atteint une acuité telle qu'ils constituent aujourd'hui une menace pour le fondement même de l'Etat et des autres collectivités publiques. Jusque là, les solutions apportées ont été partielles et le plus souvent ponctuelles. En la matière, l'exercice pour le juge "moderne" reste la résolution des litiges qui opposent la plupart du temps les deux types de droit. Le magistrat se pose la question de savoir quel est le droit qu'il convient d'appliquer. Nous savons, par ailleurs, qu'il lui manque les supports du droit coutumier qui ne sont pas consignés dans un écrit. Il a aussi souvent été question de conflits qui relèvent de la seule matière coutumière. Dans le premier cas, il est clair que l'approche semble aisée. En effet, elle est basée sur le primat du droit moderne sur le droit coutumier. Par contre, dans le second cas, les résultats obtenus, eu égard aux outils d'investigation et aux moyens de preuve, sont demeurés en deçà des attentes des populations et même de l'administration publique. Au Mali, les textes ne précisent pas la nature du droit de l'Etat et des autres collectivités sur leur domaine public. Nous avons, certes, admis l'existence non formelle d'un droit de propriété, mais elle n'est évidente que sur la base des principes en vigueur en France. Nous savons que, dans ce dernier pays, le droit de propriété de l'Etat et des autres collectivités publiques sur le domaine public est confirmé depuis plus d'un siècle à travers une abondante jurisprudence. Il va de soi que « le droit de propriété de l'administration sur son domaine public a été consacré par les juridictions des deux ordres à propos des voies publiques, du domaine public maritime, fluvial, ferroviaire et des bâtiments des collectivités publiques affectés à des services

publics »<sup>245</sup>. Une fois le droit consacré, la question de la gestion de son objet se pose forcément.

Avant d'évoquer à proprement parler les problèmes de gestion du domaine au Mali, il convient d'aborder de prime abord le concept de gestion des biens faisant partie dudit domaine. La gestion est l'action d'administrer, de diriger, de coordonner ou de gérer quelque chose. Aussi, l'administration publique a une mission de gestion de ses propres biens. Nous tiendrons compte, tout au long de notre analyse, de l'assujettissement du droit de propriété des personnes publiques à un régime juridique particulier. Aussi, puisqu'elles n'ont pas la même catégorie de biens que les particuliers, les modes de gestion diffèrent également. Le régime juridique qui caractérise le domaine des personnes publiques est distinct de celui qui s'applique à la propriété du code civil français. Ainsi les biens relevant du domaine public sont régis par un régime particulier. Ce régime est celui de la domanialité publique. Cette dernière implique l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'impossibilité de la constitution de certains droits sur les biens en question. Naturellement ces différentes caractéristiques ont des incidences sur les modes et les conditions de gestion des biens domaniaux. Il faut aussi noter que le Mali a adopté le concept de domaine national. Cette notion malienne de domaine national est différente de celle adoptée par la France.

Au Mali, force est de constater que le domaine de l'Etat est géré par l'Etat, celui des autres collectivités est géré par elles. De même, eu égard à l'architecture de notre code domanial et foncier, le domaine des autres personnes physiques ou morales est géré par ces personnes. Tous ces biens relèvent du domaine national du Mali, comme nous le soulignons plus haut. En somme, aucun problème ne se pose par rapport aux autorités de gestion. Mais, pratiquement, d'énormes confusions existent concernant les modes de gestion. Tout au long du premier titre de cette étude, nous avons abordé les problèmes d'entretien des biens du domaine. Notamment, nous nous sommes rendus à l'évidence du mauvais entretien desdits biens contrairement à la période coloniale. C'est justement pour cette période coloniale que nous avons vu les sommiers de consistance qui répertoriaient tous les biens de l'Etat sur le territoire. En outre, les tâches du conservateur des domaines étaient clairement précisées non seulement du point de vue des textes, mais aussi dans la pratique. Il s'agit, ici, de savoir comment le domaine de l'administration publique est géré. Cette gestion est-elle problématique ? A quel niveau les problèmes se posent-ils ?

Pour répondre à ces différentes questions, nous passerons en revue les structures de gestion ainsi que les conditions dans lesquelles les opérations sont effectuées. Naturellement, il ne

---

<sup>245</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, 5<sup>e</sup> Edition, Le Moniteur, Paris, 2001, p. 30.

sera pas seulement question du domaine de l'Etat. La question de la gestion du domaine sera abordée aussi du point de vue des collectivités territoriales. Nous verrons que pour ces dernières, les autorités de gestion sont des élus, alors qu'il s'agit de fonctionnaires pour ce qui concerne le domaine de l'Etat. Par rapport à ce dernier, l'accent sera mis sur les différents organes au nombre desquels on peut compter la direction des domaines et du cadastre. A côté de cette direction, nous ne perdrons pas de vue la direction générale de l'administration des biens de l'Etat. L'examen de ces éléments nous conduira à évoquer les insuffisances de la gestion du domaine public de l'Etat et des collectivités locales (Chapitre I) avant d'aborder la problématique de gestion du domaine privé de l'administration publique (Chapitre II).

## **Chapitre I: Les insuffisances de la gestion du domaine public de l'administration publique**



Aux termes de l'article 18 du code domanial et foncier, « le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le ministre des domaines qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs de gestion aux autres ministres pour les dépendances du domaine public relevant de leur attribution. Ces ministres peuvent, à leur tour, déléguer leurs pouvoirs de gestion à des concessionnaires dûment agréés ».

Les carences dans la gestion quotidienne des domaines public et privé de l'administration publique au Mali feront l'objet de cette étude. L'accent sera effectivement mis sur certains cas dans lesquels notre administration fait preuve d'incapacité ou d'insuffisance dans la gestion de ses biens. Les insuffisances dont s'agit ont principalement trait aux textes en vigueur ainsi qu'aux autorités qui ont la charge de la gestion. Aussi, en prenant le cas précis de la loi n° 002-006 du 31 janvier 2006 portant code de l'eau au Mali, nous pouvons relever certaines contradictions. En effet, ledit texte soutient que l'eau peut être appropriée dans le respect des droits coutumiers reconnus aux populations rurales en l'occurrence. Or, manifestement, la loi 002-006 a ignoré que les droits coutumiers n'ont pas au préalable été identifiés, encore moins validés. En conséquence, l'appropriation par une telle voie est source de conflits et paraît fonder sur des exclusivités. L'article 56 du code de l'eau parle de mise en valeur rationnelle pour ce qui concerne les exploitants des biens agricoles. Le contenu de cette mise en valeur n'est nullement défini par ailleurs. Mais, fondamentalement, hier comme aujourd'hui, la gestion des biens de l'Etat relève d'abord du conservateur des domaines. Le Mali a adopté un régime de maîtrise et de gestion du domaine analogue à celui de la France. Mais que ce soit pour la gestion du domaine public ou du domaine privé, ce qui importe en priorité est l'établissement d'un cadastre. La nécessité du cadastre a, de tout temps, été exprimée au Mali. Le colonisateur l'a effectivement mis en place. Cette mise en place fut effective d'abord à Saint Louis, ensuite à Kayes et enfin à Bamako.

Le décret du 28 novembre 1861 a créé à Saint-Louis et Gorée deux bureaux chargés de la conservation des hypothèques. Le bureau de Saint-Louis était compétent pour le domaine de certaines dépendances du Sénégal dont le Haut Sénégal et Niger. Cette compétence du service de Saint-Louis n'a pu être maintenue lorsque le décret du 18 octobre 1904 a constitué en colonie distincte les possessions du Haut-Sénégal et Niger. C'est ainsi qu'un nouveau décret du 15 décembre 1904 a institué à Kayes pour la colonie du Haut Sénégal et Niger un bureau de l'enregistrement et des domaines, de la conservation des hypothèques et de la curatelle. Un fonctionnaire, résidant à Kayes et désigné par le Lieutenant-gouverneur, a été chargé de la gestion de ce nouveau service. Pour cette désignation, le chef du territoire du Haut-Sénégal et Niger a pris un arrêté en date du 26 juin 1905. Ce service était compétent pour l'ensemble du territoire du Haut-Sénégal et Niger. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> dudit décret, « les inscriptions

hypothécaires concernant les immeubles situés dans la colonie du Haut-Sénégal et Niger cesseront, à compter de la promulgation du décret du 15 décembre 1904, d'être reçues au bureau des hypothèques de Saint-Louis ». Quelques années plus tard et compte tenu du déménagement du Gouvernement général de Kayes à Bamako, il fut nécessaire de créer dans cette ville un bureau des domaines. Pour ce faire, un décret du 25 octobre 1912 a créé à Bamako un nouveau bureau des domaines, du timbre, de la conservation de la propriété foncière et de la curatelle. A partir de ce décret du 25 octobre 1912, « le ressort du bureau actuel de Kayes est limité aux cercles de Kayes, Nioro et résidence de Kita, Bafoulabé, Coumbou et Satadougou, tout le surplus de la colonie du Haut-Sénégal et Niger formera la circonscription de Bamako » (article 2 du décret)<sup>246</sup>. Les dispositions du troisième article de l'arrêté précisent les compétences du bureau de Bamako. Ainsi, « le bureau de Bamako sera ouvert au public le 1<sup>er</sup> janvier 1913, à partir de laquelle date, les formalités hypothécaires, concernant les immeubles sis dans la circonscription de ce nouveau bureau, cesseront d'être reçues au bureau actuel de Kayes » (article 3). Continuant dans la lancée des décrets visés plus haut, le code des collectivités territoriales (loi n° 95- 034/Assemblée Nationale-République du Mali du 12 avril 1995) a prévu la tenue d'un cadastre pour chacune des collectivités territoriales. Pour ce qui est de l'administration d'Etat, ce cadastre, prévu aussi par le décret du 26 juillet 1906, applicable à l'indépendance, existe depuis les premières heures de l'indépendance, mais n'est pas tenu.

---

<sup>246</sup> W. Ponty, Arrêté 1578 du 25 octobre 1912, portant création d'un bureau des domaines, du timbre de la conservation de la propriété foncière et de la curatelle à Bamako.

**Section I : La gestion anarchique du domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités locales**

## **Paragraphe I : La gestion anarchique du domaine public naturel**

Face à une extension sans cesse de son étendue, les collectivités publiques ont pris conscience de la valeur de leurs biens. De même, ces collectivités publiques, de plus en plus, ont pris conscience de la nécessité d'une gestion rationnelle de leurs propriétés. D'emblée, nous savons qu'un des obstacles majeurs à une gestion rationnelle du domaine public en général est la méconnaissance. Nous soulignons tantôt des problèmes d'appréhension de la consistance effective du domaine public. L'Etat colonial auquel a succédé l'Etat actuel du Mali avait pris des dispositions pour l'enregistrement du patrimoine de l'Etat. Cette politique, malheureusement, n'a pu survivre à l'époque coloniale. Finalement, il est vrai que les dispositions légales prévoient une propriété qui n'est pas matérialisée dans la pratique. Naturellement, cette situation a aussi des conséquences au plan juridique et même institutionnel. En effet, elle aboutit à ce que nous analyserons par la suite et qui a trait aux occupations du domaine public et parfois même du domaine privé de l'Etat et des collectivités locales. La puissance publique s'avère souvent incapable au Mali d'exercer le droit d'exclusion qui lui permet de protéger son bien. Dans un cas comme dans l'autre, nous assistons non seulement à une problématique législative mais aussi à une problématique institutionnelle. La direction générale des domaines et du cadastre, jusqu'à la création d'un ministère en charge des domaines et des affaires foncières, était la seule habilitée à gérer le domaine au Mali. Après l'accession du pays à la souveraineté, le service des domaines constituait une division de la direction des impôts. A ce titre, il relevait du ministère de l'économie et des finances. Mais, avec la création d'un grand département ministériel en charge des domaines et des affaires foncières, la division est devenue une direction rattachée au nouveau ministère. A priori, cette direction s'occupe du patrimoine de l'Etat. Elle s'occupe, de la gestion des biens cités à l'article 1<sup>er</sup> du code domanial et foncier.

## **I/ Le domaine public naturel de l'Etat**

### **A/ Les cours d'eau, les sources, les lacs et étangs et les nappes d'eau souterraines**

Le code domanial et foncier donne la composition du domaine public naturel de l'Etat. A côté de cette disposition, comme pour la période coloniale, l'Etat du Mali qualifie l'eau de bien relevant du domaine public. Elle « ne peut faire l'objet d'appropriation privative que dans les conditions fixées par les dispositions en vigueur et dans le respect des droits coutumiers reconnus aux populations rurales pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'intérêt public » (article 3 du code de l'eau). Pour un pays où l'eau est incontestablement rare, le législateur a pris le soin de responsabiliser l'ensemble de la population. Aussi, « la protection de l'eau, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels constituent un devoir pour tous : l'Etat, les collectivités territoriales, les citoyens ». Paradoxalement, le législateur n'a pas prévu la responsabilisation d'une éventuelle société

pouvant bénéficier d'une convention de délégation de service public. Dans tous les cas, il faut remarquer que la définition ainsi que la nomenclature des eaux obéissent à la réglementation du code domanial et foncier relative au domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales. La loi n° 02-006 du 31 janvier 2002 consacre une nouvelle expression pour évoquer la ressource. Elle parle désormais de domaine public hydraulique de l'Etat et des collectivités locales. Cela se comprend aisément dans la mesure où le CDF dispose que les collectivités territoriales sont aussi propriétaires d'un domaine public naturel au même titre que l'Etat.

L'article 46 détermine les acteurs du service public de l'eau. Ces acteurs sont au nombre de quatre. Il s'agit de l'Etat, des maîtres d'ouvrages, des exploitants et de la commission de régulation. L'Etat, pour ce qui le concerne, « assure la définition de la politique nationale d'alimentation en eau potable et le développement du service public de l'eau à l'échelle du pays » (article 46 al. 2). Par ailleurs, l'article 48 ajoute que « le régime de propriété et de domanialité publique des installation d'eau est réglé par le présent code ainsi que par la législation domaniale et foncière en vigueur ». En conséquence, qu'il s'agisse de l'eau ou des cours d'eau, la référence au code domanial et foncier demeure de mise. Ce texte dispose en l'occurrence que le domaine naturel de l'Etat comprend « les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles... ». A ce niveau, le problème se pose par rapport à la zone de passage. Cette zone de 25 mètres de large n'est malheureusement pas respectée. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer toutes ces habitations qui sont aujourd'hui dans le lit du fleuve Niger à Bamako. En effet, pendant la période hivernale, certaines de ces habitations sont inondées eu égard au débordement du principal cours d'eau du pays. Les « propriétaires » de ces habitations soutiennent pour la plupart qu'ils disposent de titres définitifs à eux délivrés par l'administration d'Etat. La question se pose alors de savoir si ces terrains sont propriété de l'Etat ou des particuliers. Nous savons que les dépendances du domaine public ne peuvent faire l'objet d'appropriation privative. Peut-on donc considérer les détenteurs de ces immeubles comme des propriétaires au sens du code domanial et foncier ou du code civil français tout court ? Nous savons que certaines personnes ne détiennent même pas de titre définitif, mais simplement des permis d'occuper ou des lettres d'attribution. Dans ces cas, il importe que l'Etat prenne toutes ses responsabilités pour appliquer les dispositions légales et réglementaires. De plus, contrairement à la période coloniale, de nos jours, les cours d'eau sont exploités par des particuliers sans paiement de redevance. L'Etat, non seulement,

n'a pas une idée précise de ses biens, mais laisse ses ressources surexploitées sans aucune réaction. Le problème qui se pose ici est véritablement un problème d'organisation.

### **B/ L'espace aérien**

Le Mali n'a pas hérité formellement de l'Etat colonial de la propriété de l'espace aérien. En effet, nous avons précédemment noté l'innovation du législateur malien par rapport à cette propriété ou plutôt à ce nouveau bien immatériel. Cet espace est, en pratique, géré par l'Etat par l'intermédiaire de l'agence nationale de l'aviation civile. Là aussi, d'énormes problèmes se posent. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer au fameux Boeing qui aurait transporté sur le territoire malien plusieurs tonnes de stupéfiants, courant octobre 2009, à l'insu des autorités du pays (nous ne rentrerons pas dans les détails simplement parce que cette affaire fait aujourd'hui l'objet d'une procédure judiciaire). La propriété de cet espace n'est, pour autant, nullement contestée. Cependant, des problèmes réels se posent quant à sa gestion, qui est du ressort de la puissance publique étatique. L'agence a pour mission la coordination des actions de l'Etat dans le domaine de l'organisation et de l'utilisation de l'espace aérien. Pour ce qui est de la circulation sur cet espace, elle comprend une circulation de type général et une circulation de type militaire. Pour terminer, il faut souligner l'existence d'une propriété de fait de l'espace susdit sous la colonisation et d'une propriété de droit aujourd'hui. Le propriétaire dans les deux cas n'a pas changé. Il s'agit toujours de l'Etat ; l'espace aérien du Mali est partie intégrante du domaine national. L'espace aérien des collectivités territoriales n'existe pas. Par contre, comme nous le savons, les collectivités territoriales sont propriétaires d'un domaine public naturel. Mais ce domaine public naturel est-il géré par elles ?

### **II/ La problématique de gestion du domaine public naturel des collectivités territoriales**

Nous avons énoncé, dans le premier titre de cette étude, la consistance du domaine public naturel des collectivités territoriales. En effet, l'article 52 du code domanial et foncier indique que « le domaine public naturel des collectivités territoriales comprend les sites naturels déterminés par la loi, ayant le caractère d'intérêt régional, de cercle ou communal ». En fait de sites naturels appartenant aux collectivités territoriales, il s'agit :

« a) des cours d'eau navigables ou flottables ; b) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables ; c) les lacs et étangs ; d) les nappes d'eau souterraines.

Il va de soi que lorsqu'ils sont constitués, ces biens sont gérés par l'Assemblée régionale lorsqu'ils sont d'intérêt régional. Leur gestion est de la compétence du conseil de cercle lorsque les sites naturels sont d'intérêt de cercle. Enfin, lorsqu'ils ont un intérêt communal, ils sont gérés par le conseil municipal.

Mais comment distinguer l'intérêt national des intérêts régionaux, locaux ou communaux ? En effet, du point de vue administratif, la région au Mali est composée de cercles et le cercle

est composé de communes. Est-il possible dans ce contexte de distinguer l'intérêt de cercle de celui de la région ? La notion d'intérêt semble en-elle même poser des problèmes de gestion des sites naturels des collectivités territoriales. Seulement, comme nous le disions plus haut, à ce jour les sites naturels propriété des collectivités territoriales ne sont pas déterminés au Mali. Certes, il en existe dans les différentes collectivités territoriales, mais à l'instar du domaine public routier, leur gestion est encore du ressort de l'Etat. Certaines difficultés concernent également certains de ces sites naturels situés à la limite du territoire de différentes collectivités locales. Il se trouve généralement que ces sites présentent des intérêts pour les collectivités voisines. Dans ce cas de figure, la question de l'autorité en charge de la gestion se pose. Est-il alors envisageable d'imaginer le milieu du site et de supposer que chacune des parties sera gérée par une collectivité ? Nous pensons l'Etat, à juste titre, gère ces sites pour éviter des litiges de tous genres. On sait en effet que, pour un pays sahélien, la problématique de l'eau s'avère cruciale. Par ailleurs, l'article 19 du code domanial et foncier peut apparaître comme une esquisse de solution. Il dispose clairement que « pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer, par décret pris en conseil des ministres, la gestion d'une partie de son domaine public immobilier à une collectivité territoriale qui en assure la conservation ». Cette disposition règle (en partie, en tout cas) le problème. Qu'en est-il du domaine public artificiel ?



## **Paragraphe II : La gestion anarchique du domaine public artificiel**

Après avoir vu la consistance du domaine public artificiel de l'Etat et des collectivités locales, il y a lieu ici d'en analyser les modes de gestion. Qui gère ces biens de l'Etat et des collectivités territoriales ? Pour ce qui est du domaine artificiel de ces dernières, nous avons noté plus haut qu'il s'agit des aménagements et ouvrages d'utilité publique réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal. Les terrains qui supportent les aménagements et ouvrages font aussi partie de ce domaine. Concernant le domaine artificiel de l'Etat, nous savons qu'il s'agit aussi d'ouvrages et aménagements ainsi que les terrains qui les supportent. La différence se situe au niveau de la détermination légale. En effet, pour ce qui est de l'Etat, il importe que les ouvrages et aménagements soient déterminés comme tels par la loi ou par un décret de classement. Ce dernier décret doit être pris en conseil des ministres sur la proposition du ministre en charge des domaines. Il convient aussi de noter que « le décret détermine notamment la contenance et les limites de l'immeuble, en fixe les modalités de gestion et de conservation » (article 14 alinéa 4 du code domanial et foncier) Par rapport à l'Etat, nous aborderons essentiellement la gestion du domaine public routier. L'intérêt ici, c'est que malgré qu'il existe dans les textes des routes d'intérêt régional, local et communal, leur gestion dans la pratique demeure du ressort de l'administration étatique. La raison, selon la direction nationale des routes, est que les collectivités locales ne disposent pas de moyens humains et matériels leur permettant de faire face notamment à l'entretien de leur réseau routier.

### **I/ Le domaine routier de l'Etat**

Le domaine public routier est géré par l'agence d'exécution des travaux d'entretien routier (Ageroute). L'agence dont il s'agit est un établissement public à caractère administratif. Nous savons que, conformément à la loi n° 90-110 du 27 septembre 1990, l'établissement public à caractère administratif est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière. L'article 2 de ladite loi dispose que « l'établissement public à caractère administratif est chargé de la gestion d'une mission déterminée, caractérisée par la production de services non marchands ». Mais, les dispositions de l'article 4 de la loi sont d'importance. Elles précisent que « l'établissement public à caractère administratif relève d'une collectivité territoriale désignée par son acte constitutif. Sont établissements publics nationaux, les établissements publics dont la collectivité de rattachement est l'Etat ». L'agence qui nous intéresse, ici, fait partie de cette dernière catégorie. Elle a été créée par l'ordonnance n° 04-018 du 16 septembre 2004. Elle a pour mission principale l'exécution des travaux d'entretien du domaine public routier d'intérêt national. Aussi, de prime abord, les travaux d'entretien routier qui lui incombent concernent les routes d'intérêt national. Mais, dans la pratique, il en va autrement. En effet, les collectivités territoriales font valoir le manque de moyens pour la

gestion de leur domaine public routier. Elles soutiennent que pour ce faire, le transfert de compétences et de ressources s'impose pour l'accomplissement de cette mission concernant leur domaine routier. L'argumentaire du transfert de compétences et de ressources constitue une autre problématique dont la résolution est fondamentale pour le fonctionnement effectif des collectivités locales. Selon les termes de l'article 2 de l'ordonnance 04-018, « l'agence est chargée de :

- Elaborer les dossiers d'appels d'offres et les demandes de proposition destinés aux entreprises et bureaux d'études soumissionnaires ;
- Lancer les offres et attribuer les marchés ;
- Contrôler les travaux exécutés par les entreprises attributaires des marchés ;
- Assurer le paiement des prestations des entreprises chargées de l'exécution des travaux et des bureaux d'études commis pour la fourniture de service ».

L'article 3 du texte ajoute que « l'agence d'exécution des travaux d'entretien routier reçoit en dotation initiale les biens meubles et immeubles qui lui sont affectés par l'Etat ». Par ailleurs, leurs ressources sont constituées par : «

- Les produits des services rendus ;
- Les produits de la location et de l'aliénation des biens meubles et immeubles ;
- Les produits financiers ;
- Les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- Les concours financiers des organismes nationaux et internationaux ;
- Les dons et legs ;
- Les recettes diverses ».

A côté de l'Ageroute qui fait office de maître d'ouvrage délégué, il existe l'Autorité routière. Cette dernière a été créée par la loi 00- 051 du 4 août 2000. Elle est, à l'instar de l'Ageroute, un établissement public national à caractère administratif. Elle est aussi dotée de la personnalité administrative et de l'autonomie financière. Elle est chargée de l'administration des fonds destinés à l'entretien du réseau routier. Elle doit :

- a) assurer le financement des travaux d'entretien du réseau routier, y compris les voies urbaines aménagées. Ces travaux comprennent :

- les travaux d'entretien courant ;
- les travaux d'entretien périodique ;
- les travaux d'amélioration de la sécurité routière ;
- les travaux ponctuels de grosses réparations en vue du rétablissement de la circulation suite aux dégâts causés par les intempéries, les accidents ou les catastrophes naturelles,
- les prestations de services liées à l'entretien routier.

b) contribuer à l'amélioration de la gestion du réseau routier » (article 2)

La même loi énumère (en son art. 4 du chapitre III) les ressources de cette autorité. Ces ressources sont constituées par : «

- la redevance d'usage routier sur les carburants : essence ordinaire, essence super, gas-oil ;
- la redevance d'usage routier sur la charge à l'essieu des véhicules admis à la circulation en République du Mali ;
- les subventions ou contributions de l'Etat et/ou des collectivités territoriales;
- les redevances de péages ou de concession d'infrastructures routières ;
- les prêts contractés par l'Etat auprès d'organismes financiers nationaux ou étrangers au titre de l'entretien routier ;
- les produits des placements des fonds disponibles ;
- les subventions autres que celles de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- les dons et legs ;
- les recettes diverses ».

Il n'est pas ici important de mettre l'accent sur les taux des redevances auxquelles il est fait allusion. Ce qu'il faut par contre souligner, c'est que le domaine public routier permet aujourd'hui à son propriétaire d'avoir des ressources. Il n'en était pas ainsi pendant la période coloniale, encore moins avant la colonisation. Mais force est de constater que s'il en est ainsi de nos jours, c'est en partie dû aux conditionnalités des bailleurs internationaux. En effet,

pour ces derniers, il est inadmissible que l'on puisse circuler sur le domaine public routier et gagner de l'argent à cette occasion sans pour autant contribuer aux frais d'entretien et même de construction des routes. C'est notamment le cas des gros porteurs transportant entre autres du carburant ou des marchandises de toutes sortes. Pour la construction des routes, l'Union européenne fait partie des plus grands contributeurs. Dans les pays de cette Union, les populations sont astreintes au paiement de redevances qui servent à l'entretien et à la construction de certains axes routiers.

Il faut, par ailleurs, souligner une toute autre pratique. Nous avons évoqué la propriété des collectivités locales de leur réseau routier. Nous avons notamment mis l'accent sur la notion d'intérêt qui constitue en quelque sorte le critérium de la propriété des routes. Cela nous a conduit à parler des routes d'intérêt régional, local et communal. En conséquence de cette propriété, nous admettons que les régions, cercles et communes se doivent d'assurer la gestion de leur domaine public. Paradoxalement, au lieu de cela, nous nous sommes rendus compte que ces collectivités territoriales n'ont pas la charge de cette gestion, en tout cas en termes d'entretien et même de construction. C'est ainsi qu'un certain pourcentage est même versé auxdites collectivités sur les redevances perçues par l'autorité routière. A titre d'exemple, nous pouvons prendre le cas des communes dans lesquelles un péage existe. Pour ce faire, la collectivité en question perçoit trois pour cent (3%) des redevances de péages. Ce fonds doit servir à financer d'autres infrastructures de développement. Il peut s'agir de la construction des centres de santé, des écoles ou du forage des puits. Ils ne peuvent jamais servir à payer le personnel de la collectivité bénéficiaire, d'après Mory Kanté, directeur général de l'autorité routière du Mali.

## **II/ Les incohérences dans la gestion d'autres ouvrages et aménagements d'utilité publique**

Plus haut, nous avons souligné avec force le rôle du ministre en charge des domaines. En effet, aux termes de l'article 18 in fine « le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le ministre en charge des domaines qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs de gestion aux autres ministres pour les dépendances du domaine public relevant de leur attribution ». Au regard de cette disposition, il est aisé de comprendre que la gestion du domaine public immobilier en général et artificiel en particulier est du ressort du gouvernement. Ainsi, lorsque les nécessités l'imposent, les immeubles du domaine public artificiel de l'Etat peuvent faire l'objet d'immatriculation. Force est cependant de constater que conformément à l'article 7 de l'Ordonnance 02- 113/P-RM du 06 mars 2002 fixant les modalités d'organisation et de confection du cadastre, « l'Etat est tenu d'immatriculer les propriétés de toutes natures qui lui appartiennent ». Malheureusement, à ce jour, moins de 20 pour cent des propriétés de l'Etat

sont immatriculées en son nom. Dans la pratique, la gestion dont il est question est du ressort essentiellement de deux directions. Néanmoins, elle peut être directement faite par un département ministériel pour ce qui concerne les dépendances du domaine public qui relèvent de l'attribution de ce département ministériel. Hormis ces cas de figure, notons que les biens du domaine public artificiel de l'Etat sont gérés par la direction des domaines et du cadastre et la direction générale de l'administration des biens de l'Etat.

#### **A/ La direction nationale des domaines et du cadastre**

L'ordonnance n° 00-065/P-RM du 29 septembre 2000 a créé la direction nationale des domaines et du cadastre. Avant cette date, les domaines étaient une division relevant des impôts et donc du ministère de l'économie et des finances. L'ordonnance portant création de la direction nationale des domaines abroge les dispositions de la loi n° 84-25/AN-RM du 09 juillet 1984 portant création de la direction nationale des impôts dans ses dispositions relatives à la réglementation foncière, domaniale et cadastrale. A la création du ministère des domaines de l'Etat, des affaires foncières et de l'habitat, les domaines y ont été rattachés et érigés en une direction nationale. Désormais, ils constituent un service central. L'article 2 de l'ordonnance 00-065 précise que « la direction nationale des domaines et du cadastre a pour mission d'élaborer les éléments de politique nationale relative aux domaines, au cadastre, au foncier et d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de ladite politique ». La direction est, entre autres, chargée de la délimitation des biens immobiliers publics de l'Etat et des collectivités territoriales. Le paradoxe, c'est que l'ordonnance 02- 113 prévoit un cadastre pour chacune des 703 communes du Mali. Quel serait alors l'intérêt de ces cadastres communaux ? Il convient d'ajouter, par ailleurs, que la direction des domaines et du cadastre doit procéder à l'étude de toutes les questions qui ont trait aux biens immobiliers de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales. Aux termes de la même ordonnance, il ressort que la direction des domaines doit « procéder à la constitution, à la conservation et à la gestion des domaines publics immobiliers de l'Etat » (article 2 alinéa 7). Nous devons aussi ajouter que la direction dont il s'agit procède à l'acquisition et à l'expropriation de biens immobiliers au profit de l'Etat. Il faut noter que la direction nationale des domaines et du cadastre joue le rôle précédemment joué à l'aube de la colonisation par le bureau de l'enregistrement et des domaines, de la conservation des hypothèques et de la curatelle. Aussi, au regard de ce qui précède, nous comprenons davantage les attributions du ministre en charges des domaines, auquel il est fréquemment fait allusion dans les textes relatifs à la gestion des biens domaniaux. Le même ministre a la charge de la gestion du domaine mobilier de l'Etat. La direction ne se limite donc pas à la gestion du domaine immobilier. L'article 65 précise que « les services déterminés par la loi assurent la gestion technique des biens meubles du

domaine public mobilier de l'Etat ». Nous savons par ailleurs que ce domaine public mobilier de l'Etat est constitué de tous les biens meubles qui ne sont pas susceptibles d'une appropriation privée. Selon l'article 64 alinéa 2, « les biens détenus par les services à vocation culturelle et scientifique » comme les archives publiques, la bibliothèque nationale et le musée national font partie de ce domaine. Il ne faut pas perdre de vue les biens meubles détenus par la Grande chancellerie des ordres nationaux. Tous ces biens sont gérés par la direction nationale des domaines et du cadastre. Mais, à côté de la direction des domaines et du cadastre, il existe depuis l'an 2000 la direction générale de l'administration des biens de l'Etat, qui détient aussi un certain nombre de prérogatives en matière de gestion.

#### **B/ La direction générale de l'administration des biens de l'Etat**

Comme son nom l'indique, cette direction est chargée de l'administration des biens de l'Etat. Le 29 septembre 2000, l'ordonnance n° 00-067/P-RM a porté création de la direction générale de l'administration des biens de l'Etat. Il s'agit encore d'un service central avec des missions particulières relatives à la gestion du patrimoine de l'Etat du Mali. L'article 2 de l'ordonnance en cette ordonnance dispose que « la direction générale de l'administration des biens de l'Etat a pour mission d'élaborer les éléments de la politique de l'Etat en matière de gestion du patrimoine bâti et du patrimoine mobilier corporel et incorporel et de veiller à l'application de la réglementation en vigueur en matière de comptabilité des matières ». Au regard de l'ordonnance portant création de la direction, une série de neuf missions à elle confiée peut être identifiée. En effet, la direction est chargée de :

- a) recenser, immatriculer, suivre l'affectation et l'entretien des logements et des bâtiments appartenant à l'Etat ;
- b) conclure des baux pour le compte de l'Etat, en relation avec le service chargé des domaines et après avis du ministre chargé des domaines ;
- c) concevoir et veiller à l'application de la réglementation en matière d'affectation des logements ;
- d) assurer la gestion de toutes les questions relatives à la réforme du matériel et des équipements appartenant à l'Etat et devenus sans emploi ;
- e) organiser l'approvisionnement des services publics en matériels et équipements durables, en relation avec les services techniques du ministère chargé des finances et les directions administratives et financières ;

- f) recenser le matériel et les équipements de l'Etat, procéder à leur immatriculation et suivre leur mouvement ;
- g) produire des états trimestriels et faire l'inventaire annuel des matériels et équipements durables affectés aux départements ministériels ;
- h) préparer, exécuter et suivre les décisions prises par le gouvernement dans le cadre de la réforme des entreprises publiques ;
- i) gérer les opérations afférentes aux participations dans le capital des sociétés.

Il s'agit là des différentes missions que l'Etat du Mali a confiées à une structure administrative créée depuis seulement l'an 2000. La question se pose naturellement de savoir quelle est l'entité qui s'occupait de ces missions avant la création de ce service central. La réponse à cette question est très simple. Nous étudions tantôt la direction nationale des domaines et du cadastre. Cette direction, avant la création du service de l'administration des biens était celle qui avait les missions ci-dessus énoncées. Pourtant, la direction des domaines n'a pas disparu. Elle s'occupe aujourd'hui encore de certaines de ces missions. En conséquence, il n'est pas surprenant de constater, comme l'a relevé Amadou Maïga<sup>247</sup>, des chevauchements de l'une et l'autre dans la gestion quotidienne des biens de l'Etat. Comme la direction nationale des domaines, la direction générale de l'administration des biens de l'Etat relevait du ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières. Aujourd'hui, bien qu'elle administre les biens de l'Etat et malgré l'existence d'un ministère des domaines de l'Etat, la direction générale de l'administration des biens de l'Etat relève du ministère de l'économie et des finances. Voilà l'une des raisons pour lesquelles nous parlons de "cacophonie" dans la gestion du domaine de l'Etat du Mali. L'ordonnance 00-067 du 29 septembre 2000 a abrogé la loi n°90-107/AN-RM du 18 octobre 1990 qui créait un service des logements et des bâtiments administratifs de l'Etat. Elle a, en outre, abrogé l'ordonnance n° 85-07/P-RM du 23 mars 1985 qui portait création du bureau des entreprises publiques. Il convient pour conclure de rappeler encore une fois les dispositions de l'article 18 du code domanial et foncier. Aux termes de cet article, « le domaine immobilier de l'Etat est géré par le ministre chargé des domaines qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs de gestion aux autres ministres pour les dépendances du domaine public relevant de leur attribution ». Cette disposition est manifestement en porte-à-faux avec celles de l'ordonnance du 29 septembre 2000. En

---

<sup>247</sup> Amadou Maïga, chef de division du patrimoine mobilier à la direction générale de l'administration des biens de l'Etat, entretien en date du 24 juin 2010.



effet, nous n'assistons pas ici à une délégation de gestion à partir du moment où la direction générale de l'administration des biens de l'Etat relève désormais du ministère des finances. Nous sommes donc en présence de deux autorités de gestion des mêmes biens du ressort de deux départements ministériels différents.

Nous avons plus haut étudié la gestion du domaine public routier. Nous savons quelle est l'autorité qui gère ce domaine et les conditions dans lesquelles les biens sont gérés. Qu'en est-il du domaine public artificiel des collectivités locales ?

**Paragraphe III : Quelle gestion locale du domaine public artificiel ?**

L'article 55 du code domanial et foncier dispose que « les collectivités territoriales gèrent leur propre domaine public ainsi que les parties du domaine public de l'Etat qui leur sont transférées ». Il n'est certainement pas nécessaire de revenir sur les caractères d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité du domaine public. Ces caractères sont valables aussi pour le domaine public des collectivités territoriales. Par contre, il est important de mettre l'accent sur la gestion par les collectivités locales des parties du domaine à elles transférées par l'Etat. La question qui se pose à ce propos est de savoir dans quel contexte cette gestion s'opère ?

Nous pouvons rappeler le dispositif de l'article 19 du code domanial et foncier, aux termes duquel « pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer par décret pris en conseil de ministres, la gestion d'une partie de son domaine public immobilier à une collectivité territoriale qui en assure la conservation ». Aux termes du code domanial et foncier (article 53), le « domaine public artificiel comprend les aménagements et ouvrages d'utilité publique réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal ainsi que les terrains qui les supportent, déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement ». Mais il est fondamental de noter ici les dispositions de l'article 15 du code domanial et foncier. Ce texte permet, s'agissant même du domaine des collectivités territoriales, de marquer le rôle prépondérant de l'Etat dans la gestion de ce domaine qui pourtant n'est pas le sien. En effet, quand bien même il s'agit du domaine légalement reconnu des collectivités locales, nous avons l'impression qu'en lieu et place de ses propriétaires, il est plutôt pratiquement géré par l'administration d'Etat. Historiquement, cette réalité peut paraître admissible. Nous avons vu qu'au départ, lesdites collectivités n'avaient aucun patrimoine. Mieux, elles n'avaient jusqu'à une certaine date au Mali, aucune existence légale. En outre, les collectivités territoriales n'ont pas hérité de domaine comme l'a fait l'Etat. Ce dernier, nous l'avons déjà remarqué, a hérité de l'Etat colonial qui à son tour a hérité (d'après le colonisateur) des anciens propriétaires de l'actuel territoire du Mali. C'est certainement l'une des raisons pour lesquelles, aux termes de l'article 15, « les portions du domaine public reconnues sans intérêt pour les services publics ou l'intérêt général, peuvent être déclassées par décret pris en conseil de ministres et seront incorporées dans le domaine privé ». L'article 54 renvoie effectivement à l'article 15. L'article 54 précise donc que « la délimitation, le classement et le déclassement du domaine public des collectivités territoriales interviennent selon les formes et procédures prévues aux articles 13, 14, 15 et 16 du présent code domanial et foncier ». Ce qui importe principalement ici, ce n'est pas

tant la délimitation, le classement ou encore le déclassement, mais plutôt l'autorité qui prend cette décision. En effet, c'est l'Etat qui prend cette mesure à travers un décret pris en conseil de ministres. Pourtant, il est par ailleurs reconnu que les collectivités territoriales disposent d'organes exécutifs. Pourquoi donc l'Etat, qui est aussi une collectivité publique, gère le domaine public d'une autre collectivité publique ? Pour mieux comprendre le mécanisme en vigueur, il faut se référer aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du texte domanial. Aussi, après nous avoir posé la question de la gestion du domaine national, nous avons fait comprendre que ce domaine est géré par l'Etat. Mais aucun texte de loi ne le spécifie clairement. Sur cette base, il n'est évidemment pas surprenant d'admettre que celui des collectivités (qui intègre le domaine national) puisse être en partie géré aussi par l'administration d'Etat. Dans tous les cas, le phénomène serait davantage concevable si nous rentrions dans certains détails relatifs à la tutelle qui demeure, quand même, de mise. Rappelons néanmoins le dispositif de l'article 16 du code domanial et foncier. Ce article prévoit que « la sortie d'un immeuble du domaine public, artificiel ou naturel, intervient selon les mêmes formes et procédures que la délimitation ou le classement ». Il s'agit de l'intervention du décret pris en conseil de ministres.

## **Section II : la problématique de l'utilisation directe du domaine public par les populations**

L'intérêt général peut en toutes hypothèses justifier de mettre un terme à une occupation privative. Le domaine public étant affecté à l'utilité publique, cette destination fondamentale ne peut, en effet, être mise en cause par un intérêt particulier. Le code fixe une règle de portée générale, qui rappelle que l'utilisation du domaine public doit se faire conformément à l'affectation d'utilité publique que ce domaine a reçue. Constitue une utilisation conforme à cette affectation légalement consacrée, celle que peuvent en faire ou bien les services publics qui sont exercés sur ce domaine par les personnes publiques (en régie ou sous quelque forme de délégation que ce soit), ou bien le public directement. Ce premier principe traduit la notion d'usage normal du domaine public et de conformité à la destination de ce domaine. Par ailleurs, l'occupation du domaine public, lorsqu'elle n'est pas incompatible avec cette destination du bien, constitue un mode de jouissance exceptionnel, qui confère à celui qui en est investi le droit d'en disposer d'une manière privilégiée. L'utilisation dans ce cas est bien entendu privative. Ce privilège n'est pas accordé au reste de la population. Ce second principe d'utilisation compatible avec l'affectation du domaine public traduit d'une façon générale la notion d'occupation privative du domaine.

Une des conséquences de cette utilisation privative est l'existence, en matière de domaine public, d'une répression pénale. Cette dernière a essentiellement pour but de protéger l'intégrité du domaine public. L'existence d'une répression pénale constitue un caractère particulier du domaine public. Certaines sanctions pénales protègent le domaine public. C'est ainsi qu'il y a dans ce cadre la police de la conservation qui constitue, du fait de sa sanction, une institution particulière de la domanialité publique. En même temps il faut souligner que l'Etat peut aussi édicter des règlements de police en vue de la protection du domaine public.

Pour ce qui est de la police de la conservation, elle a trait aux prérogatives qu'ont certaines autorités administratives d'utiliser des moyens de police. Elles peuvent ainsi prendre des mesures préventives assorties de sanctions pénales. Ces mesures n'ont d'autre but, en fait, que la conservation matérielle du domaine. L'administration a, comme on le sait, la charge de l'entretien du domaine public.

A côté de la police de la conservation, nous avons la police générale de l'ordre public. Le domaine public est donc le siège de ces deux sortes de police. Cette police de l'ordre public "consiste à édicter des mesures en vue de la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique". A titre d'illustration nous pouvons citer la police de la circulation qui s'exerce sur le domaine public routier.

Il convient de signaler qu'au Mali, les populations usagers des services publics font difficilement la distinction entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour une population à majorité analphabète, tout ce qui est public appartient à l'Etat et donc à tous. Par conséquent,

ce qui est à l'Etat appartient à toute la population. Cette conception populaire nous fait penser à la notion de foroba ou de bèdiè. Cette notion qui veut dire la propriété de tous. En effet, aujourd'hui encore le citoyen lambda du Mali pense que le réseau routier du pays, par exemple, est la propriété de tous les enfants du pays. C'est un peu une des raisons pour lesquelles au regard de certains il est inadmissible de payer les redevances de péage. C'est aussi la même philosophie qui explique certaines occupations du domaine public. C'est le cas des occupations de certaines dépendances du domaine public naturel ou des dépendances du domaine public artificiel.

**Paragraphe I : Les occupations par les populations du domaine public de l'Etat**



Les biens de l'Etat sont susceptibles, non seulement d'occupation par les services de l'Etat, mais aussi par les personnes physiques ou morales. Les occupations dont ils font ainsi l'objet se résument à deux catégories. Tout d'abord, il y a ce qu'on appelle les occupations normales, ou du moins légitimes, des biens du domaine public de l'Etat. Ensuite, il y a les occupations sans titre dont le domaine public peut aussi faire l'objet. Dans l'un et l'autre cas, l'administration d'Etat a un rôle fondamental à jouer. Il en est ainsi parce qu'elle est propriétaire du bien, mais aussi parce qu'elle a le devoir de réguler la vie en société. Pour ce qui est des occupations avec titre d'occupation, le titre après une demande qui lui est adressée est délivré par l'autorité administrative en charge de la gestion du bien qui fait l'objet d'occupation. Dans le second cas, le rôle de l'administration consiste à mettre fin à l'occupation sans titre au moyen de ses prérogatives de puissance publique. Pour ce faire, bien évidemment, elle dispose de moyens légaux qui lui permettent de veiller à l'intégrité de son domaine. Force est de reconnaître qu'au Mali, ces occupations sans titre du domaine public sont très fréquentes. En effet, lorsqu'on procède à une enquête, on se rend aisément à l'évidence que les occupations dont il s'agit sont les plus nombreuses. Cette situation cause d'énormes préjudices à l'Etat qui ne jouit pas pleinement de tous les biens de son domaine.

### **I/ Les occupations sans titre du domaine de l'Etat**

Nous retrouvons ici l'un des exemples les plus originaux dans les occupations du domaine public naturel. Il s'agit en l'occurrence des occupations des dépendances du domaine public fluvial par certaines populations. Au Mali, il est facile de se rendre compte du cas des populations bozo vivant aux abords du fleuve Niger. Les cousins somonos de ces derniers vivent aussi et ce depuis les temps immémoriaux sur les dépendances du domaine public naturel. Au Sénégal, le cas des populations lebous peut être cité. Ici comme là-bas, nous avons remarqué que les membres de ces groupes ethniques se considèrent comme les véritables propriétaires du fleuve ou plus précisément des cours d'eau domaniaux. En effet, ils sont descendants de Faro qui se trouve dans toutes les eaux, y compris l'eau des puits ou des marigots et même dans les environs immédiats des cours d'eau. Plus haut, nous avons évoqué les notions de dji tiguï (propriétaire de l'eau) ou encore de dji den (enfants de l'eau). La question se pose de savoir quelle est la nature des occupations dont font l'objet les dépendances de ce domaine public. S'agit-il véritablement d'occupations sans titre ?

Parmi les biens du domaine public naturel, figurent les cours d'eau, lacs et rivières. Bien qu'il s'agisse là de propriété publique, il ne fait aucun doute que les pêches sont autorisées par la population bozo vivant, dans la plupart des cas, aux abords immédiats de l'eau. En effet, elle constitue en même temps une population de pêcheurs. En outre, en cas de noyade, puisqu'ils sont 'les enfants de l'eau', il est fait appel à ses membres pour les premiers secours. Du coup

les bozos et somonos se donnent certains droits sur les cours d'eau et leurs dépendances. Ainsi ils vivent, à limite, dans certains cas, dans le lit même du fleuve. Ils ne respectent jamais la zone de passage de 25 mètres prévus par le code domanial et foncier. Cette zone est quasiment inexistante entre les habitats bozos et l'eau des cours d'eau. Ces occupations du domaine public sont-elles légitimes ? Les occupations du domaine public, dont il s'agit, sont des occupations sans titre. Mais comment se fait-il que ces occupations existent depuis des siècles sans réaction de l'Etat ? On peut penser que la non réaction de l'Etat est due à l'antériorité d'occupation. En effet, nous avons remarqué que cette occupation a précédé la création de l'Etat sur le territoire du Mali actuel. A titre d'illustration, nous avons rencontré Kalifa Farota (pêcheur bozo) qui, âgé de 76 ans, affirme la naissance de son grand père dans la maison en banco située à moins de dix (10) mètres des eaux du Djoliba dans le quartier de Badalabougou. Il s'agit peut être du respect d'un "certain droit coutumier". Ces populations n'ont, non seulement, pas de titre, mais elles ne paient aucune redevance à l'Etat. Cependant, conformément aux dispositions légales, elles peuvent à tout moment être expulsées du domaine public. Cette occupation est dommageable et pour l'Etat et pour le domaine lui-même. Une autre occupation du domaine public fluvial, cette fois-ci, temporaire, mérite d'attirer l'attention.

La loi n° 95-032 du 22 mars 1995 fixe les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture au Mali. Une fois par an, une tribu dogon a "l'autorisation de pêcher" dans le lac Antago, situé en pays dogon. Il ne s'agit, certes pas, d'autorisation communale ou même légale, mais coutumière. La cérémonie qui en résulte donne un spectacle impressionnant qui ne laisse aucune chance de vie aux poissons. En somme, tout au long de l'année, il est interdit de pêcher dans ce lac. C'est un cours d'eau dans lequel la pêche est autorisée une fois par an. A cette occasion, il est procédé à une pêche massive. Il s'agit, en effet, d'une chance unique pour certains d'attraper un poisson. Des centaines de personnes se réunissent autour du lac et se précipitent à l'eau, panier à la main, lorsque le signal est donné par le chef, non pas du village du lieu de situation du lac, mais bozo. On peut se poser la question de la gestion proprement dite du lac en question. On peut aisément comprendre que la gestion effective de ce domaine n'est pas l'œuvre de l'administration. Pour autant, aucun acte ne permet d'affirmer qu'en application de l'article 55 du code domanial et foncier, la gestion de ce domaine a été transférée à la collectivité territoriale d'Antago.

Le fait d'attraper du poisson dans le lac sacré est synonyme de chance pour l'année en cours. Les hommes n'hésitent pas à conserver dans leur bouche le poisson attrapé afin de ne pas le relâcher. Il est important de noter que ne pas attraper de poissons à cette occasion n'est pas

pour autant synonyme non pas de malheur. C'est pourquoi, en quelques minutes, le lac, domaine public de l'Etat, est complètement vidé de poissons.

Il est par ailleurs important de noter que quelques temps après cette opération, le lac s'assèche totalement jusqu'à permettre à la population de le traverser à pieds. Aussi, l'opération dont s'agit peut sembler mauvaise, mais si elle n'est pas menée à cette époque, les poissons mourront purement et simplement faute d'eau dans le lac. C'est ce qui explique cette pêche massive et annuelle. Il y a donc un choix à faire, soit laisser mourir les poissons, soit permettre à la population villageoise de pêcher au moins une fois par an. Ce lac, en réalité peut être considéré comme ayant un intérêt communal. Mais en devenant l'objet d'une cérémonie nationale, on peut se poser la question de savoir si l'intérêt suscité n'est pas désormais régional, du moins national. La même cérémonie existe dans la ville de San. Elle est dénommée le "Sankèmo" (la pêche de San).

Au Mali, la question des occupations sans titre du domaine public est toujours résolue par les forces de l'ordre. En effet, qu'il s'agisse du domaine public de l'Etat ou des collectivités locales, il est fait systématiquement recours aux forces de maintien de l'ordre. Le cas des occupations des environs immédiats des rails est assez éloquent. Dans ce cas d'espèce, l'Etat, pour préserver son domaine public, a eu recours pendant plusieurs mois (en l'an 2005) au service de la police et de la garde nationale. A ce jour, il n'est pas parvenu à faire respecter scrupuleusement le droit à ce niveau. Pourtant, le pays dispose d'un arsenal juridique qui prend en compte ce genre de problème. Il en est de même de l'occupation anarchique des environs de l'Assemblée nationale et de la grande mosquée de Bamako.

## **II/ Les occupations privatives licites du domaine public de l'Etat**

Aucun problème ne se pose lorsque le propriétaire d'un bien autorise une autre personne physique ou morale à occuper son domaine pendant un temps déterminé.

C'est le cas lorsque la personne publique propriétaire, en occurrence l'Etat, ici, autorise une personne de droit privé ou de droit public à occuper une partie de son domaine public. Néanmoins, pour ce faire, il y a évidemment une procédure qui est mise en oeuvre. L'utilisation privative du domaine public est déterminée par un titre que l'administration délivre. Lorsque ce titre n'existe pas, nous nous retrouvons dans le cas précédent d'occupation sans titre. Aussi, en vue de bénéficier de ce titre d'occupation, il est évident que la personne se doit d'adresser une demande à l'administration propriétaire du bien. Il s'agit, bien ici, d'un droit d'occupation temporaire. Ce droit, aux termes du code domanial et foncier, « est strictement personnel et est accordé sans délai. Il est révocable à première réquisition pour tout motif d'intérêt public ou général et n'ouvre droit à aucune indemnité pour l'occupant » (article 8). Dans tous les cas, il importe de savoir que les demandes sont adressées, non pas au

ministre directement, mais à une autorité qui relève de ce dernier. Selon l'article 7 du texte, « toute personne désireuse d'occuper un terrain du domaine public immobilier de l'Etat doit adresser une demande écrite, timbrée à 250 F Cfa au service des domaines du lieu de situation du terrain ». La demande, pour l'occupation par une personne physique, comporte « les nom, prénom, profession, nationalité et adresse du demandeur » (article 7 alinéa 1). Si par contre, il s'agit d'une personne morale, sont prises en compte « les dénominations, objet, siège social, capital et nationalité » (article 7 alinéa 2). L'article 9 du décret n° 02-111/P-RM du 6 mars 2002 déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales dispose que « les terrains du domaine public immobilier de l'Etat ne peuvent être occupés que de façon temporaire pour un besoin individuel ou collectif ». Il va de soi qu'il s'agit là de terrains nus ou mis en valeur du domaine public immobilier de l'Etat. Lorsque les demandes émanent de personnes physiques et morales, comme pendant l'époque coloniale, un plan de situation du terrain y est joint. En outre, à cela il faut ajouter une étude sommaire du projet. L'étude dont il s'agit permet à l'administration d'avoir une idée sur « la nature et le montant des investissements projetés » (article 9 alinéa 4 du décret du 6 mars 2002).

Il convient par ailleurs de préciser que si la demande est adressée au service des domaines, c'est au ministre qu'appartient la décision définitive. Le service des domaines « procède à l'instruction du dossier de demande d'occupation. Il requiert l'avis du service technique dont dépend la dépendance du domaine public de l'Etat et prépare les actes et le cahier des charges à soumettre à la signature du ministre chargé des domaines » (article 9 alinéa 5). De même, lorsqu'il s'agit de préserver son intérêt particulier, le demandeur peut être autorisé par arrêté à occuper temporairement le terrain. Par contre, « pour un intérêt économique d'ordre collectif ou général, le ministre chargé des domaines donne en bail à des personnes physiques ou morales les terrains du domaine public de l'Etat à charge pour celles-ci de les mettre en valeur suivant les conditions déterminées dans un cahier des charges annexé à l'acte » (article 11 du décret du 6 mars 2002). C'est dire que le décret dont il est ici question règle de façon assez précise les conditions d'occupation du domaine public de l'Etat. Nous pouvons aussi retenir que l'occupant temporaire ne doit réaliser que des installations démontables. Mais aussi, et cela est d'importance, l'occupant doit indiquer sur la demande les installations qu'il va réaliser. Il ne peut changer de destination sans au préalable informer l'administration. Il est pour nous important de dire ici que non seulement les demandes, dont il est question, sont rares, mais également que les occupations qui respectent ces principes ne sont pas fréquentes. Cette occupation donne à l'Etat le droit de percevoir une redevance. L'article 14 du décret du 6 mars 2002 précise le mode de paiement de la redevance en cas d'occupation du domaine

pour un besoin individuel. Le texte indique clairement que la redevance, fixée de gré à gré, « est payée à l'avance à la caisse du bureau des domaines du lieu de situation du terrain au plus tard le 31 mars de l'année en cours ». Aussi, la non observation de ce délai oblige l'occupant au paiement des droits majorés de 10% par mois de retard. Lorsqu'il s'agit d'occupation temporaire pour un besoin d'ordre collectif ou général, le même principe est appliqué, s'agissant de la redevance à laquelle a droit l'administration des domaines. Mieux, pour ce dernier cas l'Etat « se réserve le droit de mettre fin au bail à tout moment » (article 22 du décret du 6 mars 2002). Mais le bail en question est ordinaire et il est renouvelable par tacite reconduction. Cet aspect de l'occupation du domaine public n'a pas changé depuis la période coloniale. A côté du domaine public de l'Etat, celui des collectivités locales fait aussi l'objet d'occupations privatives.

**Paragraphe II : Les occupations par les populations du domaine public des collectivités territoriales**

## **I/ Les occupations sans titre du domaine des collectivités territoriales**

Paradoxalement, au niveau de certaines collectivités locales, des occupants sans titre paient des redevances d'occupations aux mairies. Néanmoins, ce paiement ne leur donne pas le droit d'installation paisible. Malgré le paiement de 'redevance d'occupation', il arrive que soient prises à leur encontre des mesures de déguerpissement. Malheureusement, il n'y a aucune jurisprudence en la matière. En conséquence, nous n'avons pas véritablement de position de la justice administrative par rapport à cette question.

Antérieurement, nous avons indiqué que l'occupation du domaine public de l'Etat et des collectivités locales nécessite un titre juridique. Mais, lorsqu'une dépendance du domaine public n'a pas ce document, l'occupation devient une occupation sans titre. A défaut, l'administration publique est fondée à faire valoir son droit. Aussi, « les enjeux rencontrés par les collectivités territoriales lors de l'occupation de leur domaine public sont de plusieurs ordres : d'une part, elles peuvent chercher à faire expulser cet occupant irrégulier, d'autre part, elles peuvent chercher à obtenir une contre-partie financière pour compenser le préjudice qu'a pu causer ladite occupation irrégulière »<sup>248</sup>. Au regard du décret susvisé du 06 mars 2002, non seulement le domaine public des collectivités territoriales peut faire l'objet d'occupation, mais aussi le domaine public artificiel.

Les occupations sans titre du domaine public artificiel des collectivités territoriales seront examinées. Il va de soi que l'occupation privative suppose un titre juridique conféré par l'administration publique. Il peut s'agir de la permission de voirie ou d'un contrat permettant l'occupation du domaine public. Ici, nous mettons l'accent sur les cas d'occupations sans titre du domaine public artificiel. Nous prenons précisément l'exemple des halles et marchés appartenant aux collectivités locales. Il ne faut pas non plus perdre de vue la problématique des occupations du domaine public routier. Il s'agit particulièrement des occupations des dépendances de ce domaine routier dans les marchés et même ailleurs, toute chose fréquente sur les territoires des collectivités locales.

Il en est ainsi des cas d'occupation anarchique des trottoirs dans la quasi-totalité des communes urbaines de Bamako. L'occupation sans titre des places des marchés constitue une autre problématique pour les autorités des collectivités locales. Malgré le fait que l'occupation soit sans titre, il est fréquent que la collectivité propriétaire exige de l'occupant le paiement d'une redevance. Dans ce cas, il faut ajouter que pour ce qui concerne les marchés, c'est une taxe fixée par la mairie qui est exigée de tous les occupants. Pour ce qui est des marchés, cette

---

<sup>248</sup> C. Mondou, Le domaine public des collectivités territoriales, Territorial éditions, septembre 2006, p. 183.

redevance (appelée aussi ‘‘SALEN’’)) est exigée pour tous les occupants, qu’ils aient ou pas de titre.

On peut penser que certaines occupations anarchiques du domaine public constituent des aspects du sous développement. Il y a bien un lien évident avec le développement.

L’occupation sans titre existe, en effet, même dans les pays riches, mais elle est plus limitée. Par contre, au Mali, la dimension du phénomène est plus accentuée.

La Brigade urbaine de protection de l’environnement, appuyée par les maires successifs du District, a tenté de procéder à la libération du domaine public, notamment le centre commercial de Bamako : le boulevard du Peuple, la rue Baba Diarra, la rue Karamoko Diaby, l’Avenue Modibo Keita, la rue Titi Niaré, l’Avenue Kassé Keita, la Place de la Liberté, etc.

Les collectivités territoriales, par l’intermédiaire de leurs organes exécutifs privilégient le renflouement des caisses, c’est-à-dire le recouvrement des taxes régionales ou communales au détriment de la protection véritable du domaine public. La ville de Bamako, pour ne prendre que cet exemple, est confrontée à un problème de modernisation. Plus on s’attellera à moderniser la ville, plus les occupants anarchiques disparaîtront.

Pour preuve, courant 2010, les travaux de rénovation des artères principales dans la perspective du Cinquantenaire dans le centre commercial, notamment le Boulevard du peuple (côté ouest de l’Assemblée nationale) et la devanture de l’Artisanat ont fait déguerpir également des centaines de petits détaillants occupant les trottoirs. De même en 2009, les travaux sur les dépendances de l’échangeur multifonctionnel au niveau du monument de la Colombe, de l’Avenue Kwamé N’Nkrumah dans la commune IV du district de Bamako ont également fait déguerpir des centaines d’occupants anarchiquement installés le long de cette voie.

Certains élus et professionnels du droit ont considéré que l’occupation du domaine public par des activités privées a atteint le seuil de l’intolérable non seulement au niveau de l’Etat, mais aussi des collectivités territoriales. Pour eux, il faut, désormais, s’atteler résolument à y trouver des remèdes. Cette occupation illégale est, non seulement, source de gêne pour les piétons, mais est également la cause d’inconfort pour les autorités des villes dont même les quartiers et les voies publiques du centre n’échappent pas à la pratique du commerce sauvage. Il importe donc que pour ce qui concerne la question domaniale de l’administration



publique le contentieux soit soumis à la juridiction compétente. Mais il est surtout important que cette question soit aussi maîtrisée par les autorités en charge du domaine de l'administration des collectivités. Ces dernières se doivent d'être diligentes dans le traitement des dossiers qui leur sont soumis, notamment, les demandes d'occupation temporaire du domaine public.

## **II/ Les occupations régulières du domaine public des collectivités locales**

Ce genre d'occupations ne fera pas l'objet de développements substantiels. En effet, la conditionnalité des occupations régulières est connue et prévue pour ce qui concerne le domaine des collectivités locales. Il est donc important de rappeler simplement le dispositif de l'article 28 du décret du 6 mars 2002. Contrairement au domaine de l'Etat- qui est géré par le ministre en charge des domaines-, celui des collectivités territoriales est géré le président de l'Assemblée régionale, pour la région. Le domaine public du cercle est géré par le président du conseil de cercle et celui de la commune –nous l'avons déjà dit- par le maire de la commune. Mais, le décret du 6 mars 2002 ne mentionne que le maire et le conseil communal pour la désignation éventuelle d'un concessionnaire, lorsque le maire décide de déléguer ses pouvoirs de gestion. Comme pour l'Etat, une personne physique comme une personne morale peuvent solliciter l'occupation du domaine public régional, local ou communal. Dans tous les cas, celui qui fait la démarche doit adresser la demande au propriétaire du domaine public de la collectivité locale. C'est après examen de la demande adressée, en principe, à l'autorité gestionnaire, qu'une autorisation d'occupation est ou non accordée. Dans l'affirmative, il peut s'agir ici de la permission de voirie qui relève de la compétence de l'autorité propriétaire du domaine. Cette permission implique des travaux qui modifient l'assiette du domaine occupé. Elle concerne, par exemple, les kiosques à journaux, les canalisations, l'installation de mobilier urbain, etc. Par contre, le permis de stationnement correspond à une occupation superficielle du domaine public, sans emprise en sous-sol, sans incorporation au sol, qui ne modifie pas l'assiette du domaine public. Il concerne, par exemple, les terrasses de cafés, la pose de barrières sans scellement au sol, la pose d'étals, le stationnement provisoire de véhicules ou d'engins. Les permis de stationnement relèvent de la compétence des collectivités territoriales propriétaires. Certaines permissions donnent lieu au versement de droits pour l'occupation du domaine public. D'autres ne nécessitent pas que le bénéficiaire débourse de l'argent. Lorsque des droits doivent être versés, c'est le maire de la localité qui est habilité à fixer le taux de la redevance. Toutefois, ce taux est fixé conformément au barème étatique en matière d'occupation du patrimoine public. Pour le cercle, la compétence de la fixation appartient au conseil de cercle. Enfin, pour ce qui concerne la région, c'est l'assemblée régionale qui définit les droits à acquitter par les occupants du domaine public de

la région. Il faut, en même temps, dire qu'en fait de redevance, ce n'est pas à proprement parler le montant qui est fixé par l'assemblée régionale, mais plutôt le régime. Ce régime est relatif, entre autres, aux modalités de calcul, de versement et même du tarif. Tous ces aspects, en principe, sont contenus dans le cahier de charges. Ce procédé est aussi valable pour ce qui concerne le domaine public de l'Etat. Force est cependant de constater que les droits dus ne sont généralement pas acquittés simplement par laxisme des collectivités propriétaires (qui pourtant évoquent souvent des problèmes de ressources pour échapper aux obligations que leur impose la décentralisation). C'est là, en même temps, toute la problématique du transfert de compétences et de ressources par l'Etat aux collectivités locales. En outre, il est aisé de se rendre compte que le véritable problème qui se pose au niveau des collectivités publiques au Mali est un problème d'organisation au-delà même de la question de l'autorité de l'administration publique. Pour la préservation du domaine, il convient d'appliquer rigoureusement les textes de loi qui existent même si l'on se rend compte que les dispositions en cause ne sont pas très souvent étoffées. On est tenté de dire que, contrairement à l'administration, de l'indépendance à nos jours, l'administration coloniale avait finalement plus le souci du domaine public.

**Section III : La mauvaise valorisation du domaine public mobilier de l'administration publique**

La problématique de gestion du domaine public mobilier de l'administration publique au Mali sera sommairement examinée dans la présente section. A l'instar du domaine public immobilier, le domaine public mobilier fait aussi l'objet de gestion par les autorités qui en sont légalement propriétaires. En effet, le titre de propriété implique des droits et des obligations. Aussi, la propriété de l'administration publique ne saurait faire exception à cette règle. Il est évident que la propriété de l'administration publique est, à certains points de vue, différente de celui des particuliers. Ces derniers sont aussi propriétaires de biens mobiliers. Mais ces biens mobiliers ne sauraient appartenir au domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Nous savons que ce domaine des collectivités publiques comprend les biens culturels qui présentent un intérêt public du point de vue de l'histoire. L'intérêt susdit peut aussi être du point de vue de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technologie. C'est par exemple le cas des archives publiques ou des collections des musées. C'est aussi le cas des manuscrits du centre Ahmed Baba de Tombouctou. Le titre V du code domanial et foncier traite du domaine mobilier de l'Etat et des collectivités territoriales. Ce qui nous concerne dans ce texte est son chapitre 1<sup>er</sup>. Ce chapitre est relatif au domaine public mobilier alors que le deuxième chapitre concerne le domaine privé qui ne fera pas l'objet d'étude dans cette section. Le code traite-t-il de la gestion proprement dite de ce domaine auquel on ne pense pas souvent, hormis les archives et les œuvres du musée national ? Bien entendu, les biens du domaine public mobilier de l'administration publique font aussi l'objet de gestion ne serait-ce que du fait de leur existence ou présence dans le patrimoine des personnes publiques. Pour ce qui concerne les biens de cette catégorie, ce qui se pose est la problématique de leur entretien et de leur conservation. Nous sommes d'ailleurs d'avis avec J. Dufau que « l'administration propriétaire du domaine public a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la conservation de son domaine »<sup>249</sup>. Le concept de conservation est assez usité en matière d'œuvres d'art. La question des œuvres d'art sera examinée principalement du point de vue de l'Etat. En effet, au Mali, c'est surtout au niveau étatique que la problématique de leur gestion se pose. Pour autant, il va de soi que comme le prévoit d'ailleurs la législation en vigueur, les collectivités locales sont aussi propriétaires de ce genre de biens. Leur gestion relève desdites collectivités.

---

<sup>249</sup> J. Dufau, Le domaine public, Composition, Délimitation, Protection, Utilisation, Le Moniteur, Cinquième édition, 2001, p. 252.

## **Paragraphe I : la gestion multiforme du domaine public mobilier de l'Etat**

Il est ici question du mode de gestion d'un certain nombre de biens mobiliers qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée. Aux termes des dispositions de l'article 64 du code domanial et foncier, « le domaine public mobilier de l'Etat est constitué de tous les biens meubles qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée ». Les biens, dont il s'agit, se trouvent au niveau de certains services de l'Etat. Nous faisons allusion en l'occurrence aux services à vocation culturelle et scientifique. Ce sont précisément les archives nationales, les ouvrages de la bibliothèque nationale ainsi que les collections du musée national du Mali. De même, le texte de loi ne perd pas de vue « les biens archéologique, historiques et ethnographiques, les œuvres d'art, les collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et les objets présentant un intérêt paléontologique ». Enfin, à cette catégorie de biens, nous pouvons ajouter « les biens meubles détenus par la grande chancellerie des ordres nationaux ». Mais quels sont les modes de gestion des biens en question ? A priori, on peut penser que les modes de gestion sont les mêmes que pour les biens du domaine public immobilier. En fait, il faut reconnaître que dans les deux cas, les organes de gestion sont administratifs. Mais en vérité, pour la gestion de la deuxième catégorie de biens, une certaine technicité est requise. Le principe est que la gestion des biens dont s'agit relève de certaines autorités de la fonction publique de l'Etat ou des collectivités territoriales. Par rapport aux biens du domaine public mobilier, la loi n° 86-61/AN-RM et le décret n° 299/PG-RM, relatifs respectivement à la profession de négociant en biens culturels et à la réglementation de la prospection, de la commercialisation et à l'exportation des biens culturels, mentionnent l'autorité compétente qui, dans tous les cas, est un service de l'administration publique.

S'agissant des œuvres d'art et autres collections archéologiques, par exemple, qui sont d'importance pour retracer à certains égards l'histoire du pays, leur gestion est réglementée non seulement au niveau national, mais aussi au plan international. C'est ainsi que l'Unesco, comme nous le savons, a mené une action permanente en vue de la protection du patrimoine culturel en général contre les dangers de destruction ou de dommages qui le menacent ici comme ailleurs. L'organisation onusienne a ainsi été amenée « à entreprendre la collecte et la diffusion des textes législatifs pour l'information et l'utilisation des services nationaux de protection du patrimoine culturel »<sup>250</sup>. Ces documents établis par l'Unesco pour différents pays sont destinés aux services techniques de gestion du patrimoine mobilier des Etats membres de l'organisation. Parmi ces services techniques on peut citer par exemple le musée. Aurélien Gaborit souligne d'ailleurs que « le musée en tant qu'institution remplit pleinement

---

<sup>250</sup> La protection du patrimoine culturel mobilier, Recueil de textes législatifs du Mali, Unesco, 1988, p. 2.

ses objectifs qui sont de conserver, de protéger et mettre en valeur un patrimoine, des témoignages majeurs de préoccupations métaphysiques et esthétiques qui ont été longtemps déniées aux cultures africaines »<sup>251</sup>.

Le texte de l'article 65 du code domanial et foncier est très clair en ce qui concerne la gestion des biens qui font l'objet de cette analyse. En effet, « les services déterminés par la loi assurent la gestion technique des biens meubles du domaine de l'Etat ». A côté de ces services, il y a lieu de souligner que, comme les biens du domaine immobilier de l'Etat, la gestion du domaine mobilier est du ressort de la direction des domaines. Aussi, ladite direction doit être informée de tout ce qui concerne les biens publics mobiliers de l'Etat. C'est bien le sens de l'alinéa deuxième de l'article 65 évoqué plus. Il précise que « toutefois, chacun de ces services techniques est tenu de procéder à l'inventaire régulier des biens dont il assure la gestion et en tenir copie au service chargé des domaines ». En réalité on peut remarquer que la gestion effective des biens en question est du ressort des services techniques. Nous savons par exemple qu'il faut de la technicité pour la gestion des collections de musées ainsi que pour les manuscrits. Il est évident que la direction des domaines dans son architecture actuelle ne dispose pas de cette expertise. Néanmoins, le texte du code domanial ne tient pas compte de cet état de fait. De tout le code domanial et foncier, seuls deux articles abordent le domaine mobilier de l'Etat. Le premier article est relatif à sa consistance et le second, non pas précisément à son mode de gestion, mais à ses autorités de gestion ou, plus spécifiquement, à ses organes de gestion. En vérité, les services techniques dont s'agit s'occupent de la gestion proprement dite des biens en question. Ils s'occupent notamment de leur mise à la disposition du public. Nous avons en même temps fait allusion au rôle de la direction des domaines et du cadastre, qui doit être tenue au courant de la consistance effective de ce domaine ainsi que de son mode de gestion. Mais, en même temps, la loi ne dit pas en quoi les services techniques déterminés par elle relèvent du ministère en charge des domaines ou encore de la direction nationale des domaines et du cadastre. Pour terminer, il faut retenir que la prescription qui consiste en l'information de cette dernière direction n'est nullement observée par les services techniques<sup>252</sup>. Mais, la loi 85-40/ AN-RM du 26 juillet 1985 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national ne fait aucune référence à la direction des domaines et du cadastre encore moins au code domanial et foncier. L'article 1<sup>er</sup> de ce texte note simplement que « la protection et la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier sont assurées par l'Etat ». On peut d'ailleurs, à la lecture de cette

---

<sup>251</sup> Aurélien Gaborit, in Hebdomadaire d'information Dourouni, n° 47 du 28 au 04 mars 2011.

<sup>252</sup> Entretien en date du 06 octobre 2010 avec M. Diafara Doucouré, chef du Bureau des domaines et du cadastre à la direction nationale des domaines et du cadastre.

disposition, se poser la question de savoir ce qu'il en est du patrimoine des collectivités locales. A qui incombent la protection et la sauvegarde patrimoine appartenant aux collectivités locales ? Cette question sera abordée dans le second paragraphe de cette section.

Par rapport aux archives nationales il y a lieu de noter qu'elles constituent une direction rattachée à la primature. Aussi, pour ce qui est de sa gestion, des problèmes de dysfonctionnement se posent. En effet, pour s'en convaincre, il suffit de se référer au rôle que joue la direction des domaines, qui relève d'un autre département ministériel. Pour ce faire, il faut peut être comprendre la fréquence de chevauchements entre structures de gestion. La question de la gestion de la partie des archives du Sénégal relative au Soudan français se pose avec beaucoup d'acuité. Nous avons évoqué la question de la propriété de ces archives dans les développements précédents. Nous pensons que traitant du Soudan français, ces archives font partie des biens du Mali qui se trouvent en territoire sénégalais. Il est quand même établi que l'Etat du Mali n'est pas conscient de cette propriété. En conséquence, il est évident que l'on ne saurait valablement gérer ce dont l'existence est ''ignorée''. Par rapport à la protection de ce domaine, il faut souligner que le code pénal traite de la dégradation de monuments. La disposition de l'article 165 du code pénal aborde sans aucune distinction les biens immobiliers et mobiliers. Pour ce qui est de la protection proprement dite d'une certaine catégorie de biens, elle « est constituée par l'ensemble des mesures visant à défendre les biens du patrimoine culturel mobilier contre la destruction, la transformation, les fouilles, l'aliénation, l'exploitation et l'exportation illicites ». L'exploitation et l'exportation illicites de cette catégorie de biens nous amène à poser la question de la spoliation par le colonisateur. En effet, il est établi que certaines collections d'œuvres d'art du Musée du Quai Branly, notamment la collection ''CIWARA'', proviennent du Mali. Or, nous savons que le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Aussi, importe t-il de se poser la question de la propriété et de la gestion de ce genre de collections. En vérité, cette collection constituée de masques s'est retrouvée en France métropolitaine à l'occasion de la Mission Dakar-Djibouti. Les masques sont entrés pour la plupart dans la collection en 1931. L'Etat du Mali en est-il propriétaire ? Peut-il gérer la collection dont il s'agit ? En fait, « ces masques étaient des objets fédérateurs et protecteurs pour la communauté. Ils sortaient à l'occasion des danses de la société ciwara qui se déroulaient en plein jour, au milieu des champs comme au village, au début de la saison des pluies. Au cours de ces cérémonies liées aux rites agraires, les hommes mimaient de façon théâtrale les contorsions des antilopes pour faire des animaux leurs alliés tout en célébrant l'union mythique entre le soleil, principe masculin, et la terre, principe



féminin »<sup>253</sup>. A ce jour, malheureusement, l'Etat du Mali n'a engagé aucune procédure de restitution.

---

<sup>253</sup> Samuel Sidibé, Directeur du musée national du Mali, Ciwara, collections du musée du quai Branly, Exposition Musée National du Mali, 26 janvier 2011.

**Paragraphe II : L'absence de précisions législatives quant au rôle des élus dans la gestion du domaine public mobilier des collectivités territoriales**

En droit français, l'article L.2112-1 du code général de propriété des personnes publiques donne une véritable définition du domaine public mobilier. Cette définition appelle deux remarques intéressantes. En effet, « d'une part, la définition vise à protéger les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique. Il s'agit donc d'une logique de protection du patrimoine culturel ; d'autre part, la définition donnée par le code se présente sous forme d'une liste ouverte »<sup>254</sup>. A la lumière de cette disposition, et cela se conçoit bien, l'intérêt public joue un rôle majeur dans la détermination des biens en question. En droit malien, il faut noter que les biens de la catégorie concernée doivent aussi présenter un certain intérêt. Ici, l'intérêt historique, artistique ou encore scientifique doit avoir un caractère régional, local ou communal. Il n'est plus opportun de rappeler que notre système juridique est d'inspiration française. Néanmoins, pour s'en convaincre, nous pouvons simplement renvoyer aux dispositions de l'article 64 du code domanial et foncier. Ce texte, en effet, fait allusion à la vocation culturelle et scientifique des biens mobiliers. Seulement, il faut certainement mettre en exergue le caractère marginal des biens susdits des collectivités. Mieux, il peut paraître surprenant de se rendre compte que le code domanial consacre un seul article au domaine public mobilier des collectivités territoriales. Il s'agit, en l'occurrence, de l'article 66 qui indique que « les collectivités territoriales disposent d'un domaine public mobilier comme l'Etat, présentant un caractère régional, de cercle et communal ». Pour, autant le code ne donne aucun détail supplémentaire sur la consistance de ce domaine. Mais pour ce qui est de sa gestion proprement dite, le code domanial et foncier se contente de spécifier dans son article 67 que « le domaine public mobilier de l'Etat et des collectivités territoriales est inaliénable, imprescriptible, et insaisissable ».

Contrairement au domaine public mobilier de l'Etat, le texte ne dit pas quelle autorité gère le domaine mobilier des collectivités territoriales. En fait, pour ce qui concerne l'Etat, nous savons que son domaine public mobilier est géré par des services techniques déterminés par la loi. Qu'en-est-il donc du domaine public mobilier des collectivités territoriales ? Pour ce qui est relatif à la gestion de ce domaine, le texte est muet. La domanialité publique « correspond à une logique de contrainte »<sup>255</sup> nécessaire à la préservation des biens qui en font l'objet. Il est évident que pour ce qui nous concerne, les collectivités territoriales ne disposent pas de services techniques à même de gérer particulièrement la catégorie des biens appartenant au domaine public mobilier. Aussi, il est fait recours aux services de l'Etat du fait de leur expertise. Force est cependant de constater qu'au niveau de la direction des domaines et du

---

<sup>254</sup> C. Mondou, Le domaine public des collectivités territoriales, Territorial Editions, Septembre 2006, p. 74.

<sup>255</sup> C. Mondou, Le domaine public des collectivités territoriales, Territorial Editions, Septembre 2006, p. 76.

cadastre, nous n'avons pas recensé de biens publics mobiliers appartenant aux collectivités territoriales. Certains maires interrogés ont affirmé que leurs collectivités ne s'intéressent pas, particulièrement, à cette catégorie de biens qui peut disparaître au cours des renouvellements des équipes des collectivités territoriales. Ce qui importe ici, c'est que la loi prévoit leur existence ainsi que la propriété des collectivités sur les biens dont s'agit. Elles pourront à tout moment les acquérir et les gérer conformément aux règles de gestion des biens du domaine public. Les collectivités territoriales propriétaires auront naturellement la charge de la protection et de l'entretien de ces biens qui sont leur propriété. La protection, justement, est une des finalités de la domanialité. Le bénéfice de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité et de l'insaisissabilité est aussi un moyen sûr de protéger le domaine public mobilier des collectivités territoriales. Certes, le code domanial et foncier ne traite pas assez du domaine public mobilier, mais il est important de savoir que la réglementation du mode de gestion du domaine en général est d'un intérêt aussi considérable que sa constitution. Il est donc fondamental que les textes de loi prévoient la gestion proprement dite du domaine public mobilier des collectivités territoriales. C'est donc toute la problématique de cette domanialité publique mobilière. C'est aussi toute la problématique de la mise en place ou plutôt de la création proprement dite de la fonction publique des collectivités locales. Certains fétiches auraient pu faire partie de ce domaine mobilier, mais il se trouve qu'ils sont détenus par des familles. Il serait difficile de prouver la propriété des collectivités locales. Ces biens d'importance restent dans différentes familles qui les ont gardés pendant plusieurs générations. Néanmoins, il est arrivé que certains de ces biens, au préalable privés, deviennent des biens publics mobiliers.

La gestion du domaine public de l'Etat et des collectivités locales constitue aujourd'hui une épine dans les pieds de l'administration publique. Il est vrai qu'elle n'a pas été facile pendant la période coloniale comme nous l'avons déjà étudié. Seulement, pendant cette période se posait principalement la problématique de sa constitution. Maintenant que le domaine public est constitué, les collectivités publiques sont confrontées à des problèmes qui vont crescendo. Ce qui se pose véritablement de notre point de vue est le problème d'organisation et de maîtrise. De même, les outils juridiques relatifs à ce domaine ne sont pas assez étoffés, de façon à prévoir des solutions aux nombreux problèmes qui peuvent se poser à l'administration publique. Cette dernière dispose aussi à l'instar de l'administration coloniale d'un domaine privé. La gestion de ce dernier pose, comme nous le verrons, davantage de difficultés aux services de l'Etat et des collectivités territoriales. Il faut ajouter que sa gestion a des incidences aussi sur les populations qui cherchent toujours à attirer dans leur propre patrimoine une partie de celui de l'Etat ou des collectivités locales. Il en résulte des

procédures judiciaires, eu égard à la gestion cacophonique des biens du domaine privé immobilier, en l'occurrence, de l'Etat.

## **Chapitre II : La problématique de la gestion du domaine privé de l'administration publique au Mali**

Contrairement au domaine public, « le domaine privé de l'administration constitue pour les diverses collectivités administratives une propriété ordinaire soumise en principe aux règles du droit privé et dont le contentieux relève, en conséquence, des tribunaux judiciaires »<sup>256</sup>. Il s'agit d'une conception négative du domaine privé des personnes publiques. A l'opposé de cette conception, d'autres auteurs ont donné une définition plutôt positive du domaine privé de l'administration. Pour eux, le domaine privé est composé de biens ou de choses susceptibles d'appropriation exclusive qui sont ou peuvent être, sans aucune modification, productives de ressources. C'est le cas non seulement de biens immobiliers, mais aussi mobiliers des collectivités publiques. Comme les particuliers, lesdites collectivités peuvent d'une manière ou d'une autre, en tout cas conformément au droit positif, œuvrer à la recherche de profits. Une telle attitude ne saurait être contraire à la vocation de ces collectivités publiques. Au départ, cette possibilité fut accordée à l'Etat. Par la suite, la même possibilité a été étendue aux collectivités territoriales au Mali. L'histoire de ces deux collectivités montre d'ailleurs qu'elles furent, au début, des entités étatiques. Aujourd'hui encore, elles ont certes des biens, mais elles ne disposent pas de toutes les catégories de biens dont l'Etat est sans conteste propriétaire. Nous constaterons à titre d'illustration que nos collectivités locales n'ont pas de sociétés à leur nom ; elles sont rarement titulaires de parts sociales dans les entreprises commerciales à même de générer pour elles des revenus.

Pour la partie du domaine des collectivités territoriales qui est qualifiée de domaine privé, il n'y a aucune difficulté à admettre que ces personnes publiques en soient propriétaires. La partie, en question, est soumise en principe aux règles du droit privé. Nous savons que la personnalité juridique implique qu'elles puissent être propriétaires de biens. Une fois la propriété établie, elles gèrent leurs biens dans les mêmes conditions que les personnes privées. Nous savons qu'il est admis que le domaine privé est destiné à titre principal à rapporter des revenus à l'Etat et aux collectivités locales. Mais il convient d'ajouter qu'outre cette destination, le domaine privé permet aussi la satisfaction de l'intérêt général. Pour s'en convaincre, il importe de se référer à la mise en place au Mali d'une Agence de cession immobilière ACI. Cette agence a pour but essentiellement l'aménagement et la vente de parcelles à usage d'habitation et à usage commercial. Non seulement l'agence rapporte des revenus à l'Etat, mais aussi elle a pour but de satisfaire les populations. A côté de cette agence de cession immobilière, l'Etat a autorisé la constitution de différentes entreprises immobilières ayant les mêmes objectifs que l'agence de cession immobilière. Il importe

---

<sup>256</sup> Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 2, Droit administratif des biens, La propriété publique, Les domaines administratifs, L'expropriation, La réquisition, Les travaux publics, 14<sup>e</sup> Edition, L.G.D.J, 2011, p. 353.

d'ajouter ici que les collectivités locales ont tenté de faire autant. Pour ce qui concerne l'Etat, il faut préciser qu'avant même la création de l'agence de cessions immobilières, il existait au Mali depuis plusieurs décennies la société d'équipement du Mali avec pour objectif la construction et la vente de logements sociaux. C'est dire que les biens du patrimoine privé de l'administration publique rapportent non seulement à l'administration elle-même, mais aussi à toute la population.

Si la constitution du domaine privé de l'Etat et des autres collectivités publiques est relativement facile, assurer sa gestion présente à divers points de vue une certaine complexité. Cette complexité est due à un certain nombre de problèmes. Il importe d'abord ces problèmes avant d'analyser les diverses règles de gestion du domaine privé de l'Etat et des collectivités locales. La gestion du domaine privé, aussi bien pour ses dépendances traditionnelles que pour les biens soumis à des régimes particuliers, est effectuée dans le cadre des structures classiques. Ces structures classiques sont celles de l'administration d'Etat et de l'administration des collectivités locales. Malgré qu'il soit établi que le domaine privé des personnes publiques est géré selon les règles du droit privé, nous verrons que certains principes du droit public y sont quand même appliqués.

Aussi, il est important de noter avec Christian Lemerrier que « finalement le contentieux du domaine privé de l'Etat est davantage administratif que judiciaire »<sup>257</sup>. La plupart des régimes sont en effet dérogatoires au droit commun. Lemerrier ajoute à ce propos que cet état de fait « laisse supposer que la gestion du domaine privé répond à une logique administrative »<sup>258</sup>. Nous verrons en même temps que les notions de droit administratif seront aussi appliquées en ce qui concerne le domaine privé des collectivités territoriales. En effet, même si les collectivités publiques se comportent sur leur domaine privé comme des personnes physiques, il faut admettre qu'elles demeurent des personnes de droit public qui sont dotées de la puissance publique. Cela a naturellement des répercussions sur la gestion des biens qui constituent ce domaine des personnes publiques.

En conséquence, pour la gestion du domaine privé des collectivités publiques, certaines règles de droit public entrent nécessairement en ligne de compte. Il y a notamment des règles dérogatoires au droit commun et applicables dans le cadre du domaine privé. Ces règles en vérité sont la conséquence d'institutions de portée générale ainsi que des principes généraux valables pour l'ensemble de l'activité de l'administration publique. S'agissant maintenant de

---

<sup>257</sup> C. Lemerrier, La part du droit administratif dans la gestion du domaine privé de l'Etat, Thèse, 1990, p. 78.

<sup>258</sup> C. Lemerrier, La part du droit administratif dans la gestion du domaine privé de l'Etat, Thèse, 1990, p. 79.



l'administration du domaine non affecté (à un service de l'Etat ou à un établissement public à caractère administratif notamment), le débat tourne autour des procédés de mise à la disposition des personnes publiques ou privées des terrains non affectés. Bien évidemment, ces terrains doivent être nécessaires à l'exécution des perspectives des collectivités publiques. Ainsi a-t-il été question de savoir si l'on devait opter pour des procédés entraînant l'aliénation ou pour des procédés excluant cette aliénation. Finalement le législateur a opté pour une solution médiane tout en renouvelant les procédés jusque là admis. En conséquence, les modes d'administration du domaine privé non affecté sont : l'autorisation d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique. Au passage, nous nous attarderons quelque peu sur la concession du droit de superficie en ce qu'elle paraît fondamentale et pour l'administration publique et pour les administrés.

## **Section I : La problématique de gestion du domaine privé de l'Etat**

Aux termes de l'article 31 du code domanial et foncier, « outre les modes de constitution du domaine privé immobilier de l'Etat visés à l'article 28, l'Etat peut recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique comme mode d'acquisition d'immeubles ».

Cette disposition fait malencontreusement partie du chapitre consacré à la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat. En vérité, il faut comprendre que le texte traite des modes de constitution de ce domaine privé immobilier. Ce qu'il est important de noter, relativement à la problématique de gestion à laquelle nous faisons allusion, c'est bien le dispositif de l'article 32 de la loi. En effet, il en ressort que « l'Etat dispose comme tout propriétaire de son domaine privé immobilier mis en valeur. Toutefois, sous réserve des dispositions du présent code, les dépendances des domaines, forestier, minier ou pastoral sont régies par des textes spécifiques. Mais les produits provenant de ces domaines sont encaissés par le service des domaines au profit du trésor public. » Ici, l'accent est à nouveau mis sur la place du service des domaines dans la gestion du domaine privé de l'Etat. Nous savons déjà le rôle de cette dernière structure dans la gestion des biens du domaine public de l'Etat. L'alinéa 4 de l'article 32 ajoute que « le service des domaines assure également le recensement et le suivi comptable des patrimoines bâtis et non bâtis de l'Etat ». Pour autant, le service des domaines n'est pas chargé de la délivrance de toutes les autorisations d'occupation du domaine privé immobilier de l'Etat. C'est ainsi que malgré les dispositions légales, ce service n'a jamais pu véritablement recenser le patrimoine immobilier de l'Etat. Il part simplement du principe que les terres appartiennent à l'Etat et oublie volontairement les collectivités locales. De même, le domaine privé immobilier de l'Etat peut faire l'objet d'attribution (ou, si l'on préfère, d'affectation). C'est le sens de l'article 33 du code qui précise que « les terrains du domaine privé immobilier de l'Etat peuvent être attribués selon les modalités suivantes : concession rurale, cession, location et affectation dont les formes et conditions sont déterminées par décret pris en conseil des ministres ». Nous devons ajouter que pour ce qui concerne la cession des terrains du domaine privé de l'Etat, elle « peut également intervenir après mise en valeur à la suite de la transformation d'une concession rurale, d'un permis d'occuper ou d'un bail avec promesse de vente en titre définitif de propriété ». Ce titre définitif de propriété est bien sûr le titre foncier. Ce dernier doit-il être considéré comme un titre définitif de propriété, quand on sait qu'il peut faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique ? Malheureusement, l'utilité publique dont l'Etat malien se prévaut la plupart du temps n'en est pas une. Les terrains du domaine privé de l'Etat, à la condition d'avoir été préalablement immatriculés au nom de celui-ci, peuvent être affectés à un service public ou à une collectivité territoriale décentralisée. Mais il est important de noter que ne sont pas concernés les terrains à usage industriel. En conséquence de ce qui précède, nous voyons que l'affectation est un moyen dont dispose l'Etat pour distraire de son domaine privé les immeubles nécessaires à ses services ou aux collectivités territoriales décentralisées.

Nous sommes d'avis que les actes de gestion du domaine privé sont des actes de droit civil. En conséquence, ces actes de gestion sont en principe soumis à ce dernier droit. Cependant, comme en France, s'appliquent certaines règles de droit administratif. Par exemple, le principe de l'insaisissabilité du domaine privé n'est que la conséquence du principe général selon lequel il n'y a pas de voies d'exécution contre l'administration. Il est aussi un principe de notre droit que les dettes de l'administration nées à l'occasion de la gestion du domaine privé s'éteignent selon les règles de la déchéance quadriennale. Cette dernière, nous le savons, constitue un privilège pour les personnes publiques. S'agissant des biens immobiliers nous évoquerons la concession rurale, le titre foncier, le permis d'occuper et la lettre d'attribution lorsque ces documents émanent de l'autorité administrative. Pour ce qui est relatif à la problématique de gestion de la fortune mobilière de l'Etat, nous traiterons de l'effritement de cette fortune, de ses causes et de ses conséquences pour les populations du Mali. Pour ce faire, il sera naturellement question de la part de responsabilité des bailleurs de fonds internationaux.

## **Paragraphe I : Les occupations du domaine privé immobilier**

Tous les auteurs de droit public soutiennent que l'Etat gère son domaine privé comme une personne privée. En fait, au-delà de ce principe, il est évident que l'Etat ne saurait être une personne privée. Aussi les actes posés par la puissance étatique ne sont pas comparables à des actes de particuliers. Il apparaît bien entendu que l'Etat profite de son domaine privé, pour (entre autres) renflouer ses caisses. Mais, quel est le but du renflouement des caisses de l'Etat ? Pourquoi l'Etat cherche-t-il des revenus ? Nous pensons que la plupart des actes posés par l'Etat le sont pour la satisfaction de l'intérêt du plus grand nombre. Dans tous les cas, pour mieux gérer son domaine privé immobilier, l'Etat procède le plus souvent par des actes contractuels. C'est ainsi que nous évoquerons la concession rurale, le titre foncier, le permis d'occuper ainsi que la lettre d'attribution. Il s'agit là de modes de gestion du domaine privé immobilier de l'Etat. Les autorisations d'occupation dont s'agit relèvent toutes de l'autorité de la puissance administrative à travers les agents de l'Etat. Néanmoins, le mode de gestion ne saurait être le même quand il s'agit de domaine bâti ou de domaine non bâti. Dans les deux cas, des problèmes existent eu égard aux questions d'occupations qui ne sont pas toujours légitimes.

### **I/ Le domaine privé immobilier non bâti**

Il va de soi qu'en zone urbaine, par exemple, l'Etat pourra disposer de ses terrains en faveur notamment des collectivités territoriales. Dans ce cas, il procède sous forme de cession directe, bail ou affectation. Ici, il y a une réserve relative aux terrains à usage industriel. Pour ces derniers, l'Etat peut utiliser le bail emphytéotique ou le bail avec promesse de vente. D'autre part, s'il s'agit de personnes physiques ou morales, il pourra encore disposer de ses terrains nus sous forme de cession, permis d'occuper ou bail dans les zones à usage d'habitation ou à usage commercial. Pour ce faire, il utilise encore le bail emphytéotique ou le bail avec promesse de vente.

Par contre, en ce qui concerne les zones rurales, l'Etat se doit d'utiliser la formule de la concession rurale. La concession rurale a trait aux terrains non encore mis en valeur. Il ne faut pas perdre de vue l'importance de la concession rurale dans un pays à vocation essentiellement agro-pastorale qu'est le Mali. Aussi, il est nécessaire d'analyser les contours de la concession rurale avant d'aborder le statut locatif des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat. Mais à côté de ces réglementations étatiques, il y a des cas d'occupations sans titres ou d'usurpation du domaine privé de l'Etat. Il s'agit des "sonorobougou". Ce qui se pose véritablement est la question de l'antériorité de l'occupation. En effet, c'est au moment où l'Etat a besoin d'un site dénommé "sonorobougou" (zone de ceux qui ne sont pas bien assis) qu'il procède à la création d'un titre de propriété. Pour autant, il est évident qu'a priori, cette propriété n'est pas contestée du

fait que personne n'ose s'opposer à la puissance publique. Néanmoins, la plupart du temps, les usurpateurs évoquent une propriété coutumière et le droit au dédommagement avant tout déguerpissement de leur site. A titre d'illustration on peut citer le cas du quartier désormais appelé Golfe en référence à la guerre du Golfe. En effet, ce "sonorobougou" s'est opposé (courant 1995 -1996) aux prescriptions étatiques tendant au déguerpissement pendant plusieurs mois. Pour parvenir à ses fins, l'administration publique était obligée de recourir non pas aux forces de sécurité, mais aux forces armées en l'occurrence les commandos parachutistes. Mais paradoxalement, aucune décision de justice n'avait ordonné l'évacuation. Il s'agissait seulement d'une décision administrative.

### **A/ La concession rurale**

Dès le début de l'époque coloniale, la concession rurale a été utilisée comme une modalité d'utilisation du domaine privé de l'Etat. Elle est déjà à cette période un moyen de contrôler la mise en valeur des terres immenses du Soudan français, précédemment appelé Haut Sénégal Niger. Les textes en la matière étaient d'ailleurs d'une application spatiale limitée. Il s'agit entre autres de l'arrêté du colonel Archinard du 1<sup>er</sup> janvier 1889 applicable à Kayes ou de l'arrêté du 30 décembre 1894 du Gouverneur du Soudan applicable au territoire de Bamako. Le premier texte de portée générale est l'arrêté local du 24 avril 1920. Cet arrêté note que les concessions situées en dehors des lieux habités feront l'objet de titres provisoires transformables en titres définitifs après mise en valeur. L'administration malienne fera de même à l'indépendance.

Quelques années avant l'accession du pays à la souveraineté, le régime des concessions était réglementé par les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956. L'arrêté local du 21 février 1957 a fixé les conditions de mise en valeur. Le décret susvisé de 1955 détermine les conditions d'attribution de la concession rurale. Une concession ne peut être attribuée qu'après l'abandon éventuel des droits coutumiers au profit du candidat concessionnaire. Mais aussi, il importe que le terrain soit préalablement immatriculé au nom de l'Etat. Or, en réalité, dans la majeure partie des cas, les terrains ne sont pas immatriculés ni au nom de l'Etat ni au nom d'une autre collectivité. Ils ne sont pas non plus immatriculés aux noms des collectivités coutumières. Selon Alain Rohegude, la concession est « un acte administratif par lequel une personne se voit attribuer sur une terre un droit de mise en valeur précaire susceptible de se muer en droit de propriété dans des conditions fixées par le concédant »<sup>259</sup>. Le code domanial et foncier du Mali a conservé cette définition de la concession. Après avoir

---

<sup>259</sup> A. Rohegude, Le droit de la terre au Mali, un aspect juridique du développement économique, Thèse droit, Paris I, 1976, p. 97.

défini la concession rurale, il est nécessaire d'étudier sa nature juridique, ses conditions d'attribution ainsi que ses effets.

### **1/ Nature juridique de la concession**

Aux termes de l'article 34 du code domanial et foncier, « la concession rurale consiste dans le droit accordé par la puissance publique, le concédant, à une personne appelée concessionnaire, de jouir, à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon les conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier de charges y annexé ». En fait de concession, il s'agit d'un droit immobilier dans la mesure où il s'agit d'un droit sur un terrain. Néanmoins, le caractère transitoire de ce droit a pour effet de lui conférer une nature essentiellement mobilière. Ainsi, le droit de concession est "réputé meuble". Malgré ce caractère mobilier, ce droit doit être inscrit au livre foncier à la demande du concédant. Cette exigence a une explication toute simple. En effet, d'une part, il y a lieu d'informer les tiers de l'existence du droit de concession qui grève l'immeuble. D'autre part, il n'est pas permis d'inscrire une hypothèque sur une concession. Il peut être par contre fait un gage sans dépossession. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la loi n° 59-5/ALRS du 14 mai 1959. Pour ce qui est du code domanial et foncier, il prévoit que « le droit de concession ainsi que les constructions et plantations effectuées sur le terrain peuvent faire l'objet d'un gage sans dépossession en garantie d'une opération de crédit ». La mise en gage doit, dans ce cas, être constatée par acte notarié. En outre, le non respect de ses engagements par l'emprunteur entraînera la vente aux enchères publiques ou l'attribution à dire d'experts des constructions et plantations au profit du créancier gagiste.

Le Code domanial précise qu'il peut être accordé des concessions rurales sur les terrains à vocation "agricole, zootechnique, ou forestière". Il y a cependant une condition à ne pas perdre de vue. En effet, les terrains doivent être situés en dehors des centres urbains. Cela se conçoit aisément dans la mesure où il est question de concessions rurales. A l'indépendance du Mali, les autorités ont estimé que la technique de la concession rurale est susceptible de promouvoir le développement économique du pays. Aussi, « la concession rurale peut être accordée après une enquête publique et contradictoire, si cette enquête n'a pas fait apparaître l'existence de droits coutumiers sur la terre dont la concession est demandée ou si les détenteurs des droits coutumiers reconnus y ont expressément renoncé en faveur du demandeur » (article 34). Pour terminer il y a lieu de dire que la réalisation des obligations de mise en valeur dûment constatée emporte transfert de propriété au profit du concessionnaire qui doit requérir l'immatriculation à son nom de la terre concédée. Si le terrain était préalablement immatriculé au nom de l'Etat, le concessionnaire va demander le transfert de propriété en son nom. Mais le terrain concédé reste-t-il la propriété de l'Etat ?



## **2/ La procédure d'attribution des concessions rurales**

Comme sous la colonisation, la concession rurale peut être attribuée aux personnes physiques et aux personnes morales. Dans ce dernier cas, les titres doivent être nominatifs et incessibles pendant toute la durée de la concession ou alors jusqu'à sa transformation en titre foncier. L'attribution de la concession est de la compétence du préfet du cercle. Ce dernier statue par voie d'arrêté pour les concessions allant jusqu'à 10 hectares. Pour les concessions de plus de 10 hectares, la décision d'attribution est prise par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge des domaines. Le code a notamment prévu l'interdiction de l'attribution de concession rurale dans le district de Bamako. Le principe de la publicité intervient dans le régime des concessions rurales. C'est ainsi que les concessions sont accordées un mois après la publication d'un avis qui fait connaître la situation des lieux et le nom du demandeur. Cette publicité s'effectue dans un journal d'annonces légales. Au regard de ce principe de publicité, les droits n'existent qu'à partir de leur inscription sur les livres fonciers. En effet, dès qu'une personne manifeste son désir d'obtenir une concession sur une parcelle déterminée, la publicité intervient et fait ressortir deux éléments. Le premier élément est le régime juridique de l'immeuble et le second élément se résume aux interventions éventuellement liées au droit sollicité. Le délai d'un mois permet en réalité aux opposants éventuels de réagir. En fait d'opposants éventuels, la loi fait allusion aux propriétaires coutumiers. Il en était ainsi d'ailleurs pendant l'époque coloniale. Malheureusement, la réalité est que la très grande majorité de la population ne sait ni lire ni écrire. Par conséquent, malgré la publication de l'avis, les populations n'ont pas accès à l'information.

### **3/ Effets juridiques de la concession rurale**

En réalité, il faut tout d'abord remarquer qu'un objectif précis était poursuivi par le colonisateur. Cet objectif était la promotion de la propriété au sens du code civil français. Le même objectif a attiré l'attention du législateur malien à l'indépendance, malgré la nature socialiste du régime d'alors. La concession rurale a un caractère transitoire et permet d'accéder à la propriété. Elle est un titre précaire parce que limité dans le temps en termes de validité. Elle est transformable en droit de propriété après mise en valeur. Enfin, l'Etat garde toujours son droit de reprise. Cet état de fait crée une certaine confusion dans l'esprit des bénéficiaires.

Le code domanial prévoit le caractère provisoire de la concession rurale. Le droit du concessionnaire résulte d'un acte administratif. L'acte dont s'agit s'applique en principe à un immeuble immatriculé au nom de l'Etat. Il s'agit ici d'un principe, mais la réalité est toute autre et cela est essentiellement dû à la mauvaise organisation des structures administratives. L'administration pose un certain nombre de conditions à l'aliénation de la concession, notamment la réalisation de certaines obligations définies par le cahier de charges annexé au titre de concession. Le concessionnaire se trouve être un détenteur précaire. Aussi doit-il verser à l'Etat une redevance annuelle. Le montant de cette redevance et les modalités du versement sont inscrits au cahier des charges. Il faut dire que dans la pratique, l'Etat ne reçoit que très rarement cette redevance. En fait, il ne veille pas souvent au respect de son droit. Lorsque la concession est mise en valeur, le concessionnaire peut devenir propriétaire à titre définitif après le versement à l'administration du prix de l'immeuble. L'immeuble ne devient la propriété de son usager qu'à la satisfaction par celui-ci d'un certain nombre de conditions imposées par le cahier des charges. C'est ainsi que l'article 54 précise que « tout titulaire d'une concession est tenu sous peine de déchéance :

- dans les douze mois qui suivent l'acte de concession, de commencer la mise en valeur du terrain concédé ;
- avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été accordée, de remplir toutes les conditions de mise en valeur imposées ». Une commission est chargée d'évaluer les réalisations effectuées.

Il y a enfin le droit de reprise de la puissance publique. L'autorité administrative prononce le retrait en cas d'inexécution des conditions de mise en valeur après une mise en demeure de six mois sans réaction. Force est de constater qu'aucune mise en demeure n'a été recensée dans une dizaine de préfecture visitée. L'Etat peut aussi reprendre le terrain lorsque la concession est affectée à une destination autre que celle prévue initialement. Il en est de même en cas d'abandon du terrain pendant toute une année. Le retrait par l'administration

n'est pas subordonné au paiement d'une indemnité. Dans les préfectures susvisées, il n'y a pas un seul cas de retrait. L'Etat a-t-il véritablement souci de son domaine privé lorsqu'il autorise les concessions ?

## **B/ La persistance des "propriétés" coutumières**

### **1/ Constatation et confirmation**

L'article 43 du code domanial et foncier précise que « les droits coutumiers exercés collectivement et individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés ». Aussi, à partir du moment où ils sont confirmés, il va de soi que leurs titulaires « ne peuvent être contraints de les céder si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois et règlements ». Comme sous la colonisation, les droits coutumiers de nos jours sont susceptibles de faire « l'objet d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits » (article 43 alinéa 2). Ici, c'est le problème de preuve qui se pose aux populations riveraines des terres non immatriculées. Nous savons, de toute façon, que les droits coutumiers ne sont pas codifiés. Néanmoins les droits dont s'agit « peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre » (article 44). Les droits qui font l'objet de constatation, lorsqu'ils comportent « emprise évidente et permanente sur le sol, peuvent être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire qui requiert à cet effet leur immatriculation » (article 45 du code domanial et foncier).

### **2/ La purge des droits coutumiers**

La purge des droits coutumiers est réglementée par l'article 47 du code domanial. Il y est question notamment d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette expropriation est, en effet, applicable, au regard de cet article, en matière de purge des droits coutumiers, sous réserve de certaines dispositions. Aussi, l'alinéa premier de l'article 47 précise que « lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à relever le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent ». Dans cette hypothèse, deux cas de figure se présentent. En effet, si l'administration ne découvre aucun droit coutumier, l'immeuble est immatriculé au profit de la collectivité pour laquelle l'expropriation est poursuivie. Par contre, si des droits coutumiers existent, il est fait recours à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les titulaires des droits coutumiers existants seront indemnisés. La purge, qui consiste donc « à indemniser les détenteurs des droits révélés, sera poursuivie selon la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue » par la loi de mars 2000. Enfin, le dernier alinéa de l'article 47 dispose que « lorsque l'Etat veut disposer des terrains

en vue de leur attribution à une collectivité territoriale, l'indemnisation des détenteurs des droits coutumiers est à la charge de celle-ci. Lorsqu'il n'y a pas emprise évidente et permanente sur le sol, l'indemnisation des droits coutumiers constatés se fait suivant la procédure prévue à l'article 26 » de la loi de mars 2000 portant code domanial et foncier en République du Mali. Enfin, il faut dire que la purge des droits coutumiers est de nos jours une pratique très répandue dans le cercle de Kati qui constitue la ceinture de la capitale du Mali et même certainement la réserve foncière des environs immédiats de la capitale du pays. En effet, il est fréquent que des propriétaires coutumiers adressent au préfet du cercle une demande de morcellement de leurs terres. Le cercle procède dans ce cas aux frais des demandeurs à l'étude technique par des géomètres. Une fois l'enquête terminée, la préfecture procède au morcellement. Aux termes de cette procédure, l'immeuble est partagé en deux, une partie revenant aux propriétaires coutumiers et l'autre à l'Etat. Pour ce faire, la préfecture procède à la délivrance de permis d'occuper ou de lettres d'attribution. Ce modus operandi est conforme aux dispositions du décret 64-121/ P-RM du 15 avril 1964 portant gestion des droits coutumiers dans le cercle de Kati alors qu'au regard de la législation subséquente, la lettre d'attribution n'existe plus. Notons par ailleurs que la part de l'Etat dans un tel morcellement est librement gérée par le premier responsable de la préfecture.

### **C/ Le permis d'occuper**

Il est évident que le permis d'occuper et la lettre d'attribution sont des titres précaires portant sur un immeuble. En effet, au regard de la loi malienne, ces deux titres sont réputés meubles et ne confèrent pas un titre de propriété à leurs bénéficiaires. Il faut ajouter que l'immeuble demeure la propriété de l'Etat qui, en principe, peut à tout moment reprendre la possession de son bien. Il n'a pu, à aucun moment, perdre le droit de propriété de son immeuble objet de permis ou de lettre d'attribution. Au Sénégal, la direction des impôts et domaines s'est investie pour qu'une loi soit prise afin de transformer les permis d'occuper en titres fonciers. La loi en question ne concerne que le domaine privé et non les permis d'occupation du domaine public. En effet, « les personnes détentrices de permis d'occupation du domaine public comme en bordure de mer ne peuvent nullement prétendre à transformer leurs permis en titre foncier »<sup>260</sup>. Au Mali, il est arrivé que des permis d'occuper le domaine public fluvial soient transformés en titre foncier. L'Etat n'a pas daigné faire valoir l'inaliénabilité de son domaine public. C'est pourquoi des maisons sont de nos jours construites dans le lit des cours d'eau. Mais ce qui est aujourd'hui expérimenté au Sénégal a déjà été appliqué au Mali. Au Sénégal, l'objectif poursuivi était d'alléger la procédure d'obtention du titre foncier pour ce

---

<sup>260</sup> M. Sine, conseiller technique du directeur général des impôts et domaines du Sénégal in [www.afriqueavenir.org](http://www.afriqueavenir.org).

qui concerne la transformation du permis d'occuper en titre foncier. Il s'agissait aussi de faciliter l'accès des populations détentrices de permis d'occuper au crédit bancaire.

Au Soudan français, le permis d'occuper a été institué par l'arrêté du 25 novembre 1919 du Lieutenant-gouverneur général<sup>261</sup>. Cet arrêté avait pour objet la réglementation de l'habitat indigène aux abords des agglomérations européennes. Ce mode de gestion du domaine privé immobilier de l'Etat a survécu à la période coloniale. Le régime du permis d'habiter a subi quelques modifications par des arrêtés subséquents de 1927, 1957 et l'ordonnance du 6 février 1959. Il est resté en vigueur jusqu'à la promulgation du code domanial et foncier de 1986. Les codes de 1986 et de 2000 le définissent de la manière suivante : « le permis est un acte administratif qui confère au bénéficiaire un droit d'usage et d'habitation sur un terrain, à l'exclusion de tout droit de propriété, à charge pour l'attributaire de mettre le terrain en valeur selon des conditions prévues dans l'acte et le cahier des charges éventuellement y annexé ». Il ne faut pas surtout perdre de vue que le permis d'occuper ou d'habiter ne peut porter que sur un terrain urbain, à usage d'habitation. La possibilité de le mettre en gage est prévue par l'ordonnance de 1959 susdite. Le droit d'usage qu'il confère est un droit réel qui donne à son titulaire le droit d'utiliser la chose et d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille. Le permis est accordé à la suite d'une demande adressée à l'autorité administrative propriétaire ou affectataire du terrain. Néanmoins, dans le but d'éviter une certaine spéculation foncière, il ne peut, en principe, être délivré qu'un seul permis d'occuper par ville et par demandeur. Cependant, un seul permis peut porter sur des parcelles contigües. Le demandeur, dans ce cas, doit justifier de garanties suffisantes pour les mettre en valeur. Le permis en question était destiné à résoudre la crise de logement, pendant l'époque coloniale qui l'a vu naître au Soudan français. Le particulier qui le sollicitait se devait de justifier qu'il ne disposait pas d'une autre parcelle, bâtie ou non. La réalité est toute autre aujourd'hui.

A côté du permis d'occuper, l'administration a instauré une pratique qui ne repose sur aucune législation. Elle consiste en l'attribution d'un immeuble nu à un particulier sous forme de lettre d'attribution. Cette lettre enjoint au bénéficiaire de faire des réalisations dans un certain délai ; à défaut le terrain est retiré sans aucun préavis. La lettre ajoute qu'à l'achèvement des travaux de construction, le bénéficiaire pourra demander le permis d'occuper. La procédure en question paraît inutile, mais elle est source de recettes appelées "frais d'édilité". La procédure de la lettre d'attribution a souvent été utilisée par le service des domaines et du cadastre. Le code de 2000 a fait disparaître le permis d'occuper et la lettre d'attribution. Ces titres sont de nos jours remplacés par la concession urbaine à usage d'habitation,

---

<sup>261</sup> Journal officiel du Haut Sénégal et Niger, 1919, p. 603.

communément appelée C.U.H. Aujourd'hui, il se trouve que le tribunal administratif de Bamako est saisi d'un nombre considérable de litiges relatifs aux ''fameuses'' lettres d'attributions. En effet, courant 2008, certains préfets et maires des communes de Bamako ont décidé de réattribuer les parcelles, objets de lettres d'attributions, qui n'avaient pas reçu de réalisations conformément aux prescriptions desdites lettres. Aussi, les premiers attributaires ont saisi la juridiction administrative aux fins d'annulation des décisions susdites. Entre temps par Lettre n° 7805/MATCL-SG du 28 décembre 2008 adressée aux Gouverneurs de Région et du District de Bamako, le ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales a suspendu les retraits de lots à usage d'attribution. Le ministre a fait valoir que la procédure de retrait doit être respectée. Selon les termes de la lettre ministérielle, « l'administration est tenue de mettre en demeure par écrit le bénéficiaire de la parcelle de régulariser sa situation dans les trois mois qui suivent le constat de non respect de ses obligations ». Le ministre ajoute en substance que si la mise en demeure reste infructueuse, « l'administration engage la procédure de retrait du terrain. La décision de retrait doit être notifiée au titulaire de la parcelle avant toute réattribution ». Kafoungouna Koné précise « qu'avec les nombreux problèmes constatés dans la gestion domaniale et foncière, le gouvernement a engagé un forum national sur la question dont les résultats devront aboutir sans doute à la relecture de certaines dispositions du code domanial et foncier en vue d'aplanir les difficultés actuelles ». Dans cette même logique, le ministre susdit a adressé une autre lettre n° 7822/MATCL-SG en date du 30 décembre 2008 aux gouverneurs de régions et du District, aux préfets des cercles et des communes et aux maires. Cette lettre a trait à la suspension des attributions de parcelles de terrains du domaine privé immobilier de l'Etat. En effet, la lettre note qu'« en application de la décision du conseil des ministres du 17 décembre 2008, il est demandé de surseoir jusqu'à nouvel ordre à toute attribution de parcelles de terrains du domaine immobilier de l'Etat sur l'étendue du territoire national en attendant la fin des travaux du comité de suivi et de règlement des problèmes fonciers et du forum national sur le foncier ». Malgré ces mises en garde, les administrateurs et les élus municipaux ont continué à procéder aux attributions suspendues. Ces comportements ont causé d'énormes préjudices que l'Etat, en fin de compte, se retrouve dans l'obligation de gérer. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la lettre 2336/MATCL-SG du 08 septembre 2010 qui a pour objet la levée de la mesure de suspension des attributions de parcelles de terrains du domaine privé immobilier de l'Etat. Le ministre se réfère à sa lettre n° 7822/MATCL du 30 décembre 2008. Il note que « les états généraux du foncier ont pris fin le 11 décembre 2009, et ont abouti à d'importantes conclusions et recommandations dont la mise en œuvre permettra d'améliorer sans conteste la gestion domaniale et foncière sur toute l'étendue du territoire national ». Il ajoute par ailleurs

que « les travaux du comité de suivi, qui se poursuivent avec satisfaction, ont permis de régulariser la situation de certains citoyens lésés du fait de la mauvaise gestion domaniale et foncière ». Il est ici important de souligner que c'est l'administration elle-même qui, à travers le ministre de l'administration locale et des collectivités territoriales fait, en des termes simples et précis, état de la mauvaise gestion domaniale et foncière. Nous pensons qu'il est difficile d'être plus clair. La correspondance précise, pour terminer, que des attributions de terrains ont été effectuées pendant la période de suspension en dépit des instructions du ministre. Tout cela met en exergue les difficultés de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat. La sécurité juridique n'existe que dans le cas où l'attributaire transforme son titre précaire en titre définitif de propriété.

#### **D/ Les titres définitifs de propriété**

La loi 82-122 a imposé la phase transitoire et obligatoire de la concession pour certains terrains domaniaux. Au contraire de cette loi, le code domanial et foncier autorise la vente directe par l'Etat aux particuliers et aux collectivités territoriales décentralisées. Il faut au préalable que ces terrains soient immatriculés au nom de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence de la cession de titres fonciers dans certains cas. L'Etat peut envisager la vente de :

- terrains urbains mis en valeur ou non à condition toutefois qu'ils soient situés en dehors des zones industrielles ;
- terrains à usage industriel après mise en valeur à la suite d'un bail avec promesse de vente ;
- terrains ruraux déjà mis en valeur ;
- terrains attribués sous forme de concessions rurales et qui seront cédés à leurs titulaires après mise en valeur ;
- terrains urbains attribués sous forme de permis d'habiter et dûment mis en valeur.

La cession, si elle doit avoir lieu, se fait par le transfert du titre de propriété au nom de l'acquéreur moyennant le versement du prix de vente. Ce prix est fixé eu égard à la situation de l'immeuble. Toutefois, l'Etat, lorsqu'il cède à une collectivité territoriale décentralisée, le fait à titre gratuit ou moyennant un prix réduit. Mais la cession peut aussi se faire à l'amiable ou par voie d'adjudication publique, comme c'était le cas pendant l'époque coloniale. Pendant cette dernière période le procédé de l'adjudication était obligatoire. Dans tous les cas de figure, il est prévu une clause résolutoire ainsi qu'une clause d'inaliénabilité du terrain jusqu'à la réalisation des conditions de la mise en valeur. La concession rurale ou encore le permis d'occuper peut être transformé en titre foncier. Seul l'Etat délivre ce titre définitif de propriété. Les titulaires de titres précaires peuvent donc demander la transformation de leur droit d'usage et d'habitation en droit de propriété qui est matérialisé par un titre foncier. Les demandeurs doivent au préalable faire constater par une commission la réalisation des

conditions de mise en valeur imposées par le permis ou la concession. Ensuite, c'est un acte administratif pris par l'administration qui consacre la cession. Cet acte est signé des parties. Le ministre en charge des domaines représente l'Etat. Une fois le prix de vente payé, le chef du bureau des domaines délivre le titre établi au nom du nouveau titulaire. Par ailleurs, la transformation du permis en titre définitif de propriété est une faculté laissée au bénéficiaire de la permission. Au contraire, le concessionnaire rural, pour consacrer sa propriété, est tenu de transformer son titre provisoire d'occupation en titre définitif de propriété. Malgré tout, on peut rappeler que tout immeuble abandonné pendant dix années consécutives est considéré comme vacant et incorporé au domaine. Il en était déjà ainsi vers la fin de la période coloniale. En l'occurrence, cette éventualité était réglementée par les décrets de 1955 et 1956. Ces décrets ont été confirmés par la loi n° 30 du 20 janvier 1961. Le texte ne prévoit pas en outre l'allocation d'indemnité au propriétaire évincé. Ce dernier perd ses droits et le domaine lui succède. Bien entendu, sur le plan de l'équité, ce texte paraît injuste, mais il s'agissait pour la première République d'amoindrir la propriété privée, contrairement au régime colonial qui en faisait la promotion. La législation guinéenne était plus contraignante. En effet, aux termes du décret guinéen du 20 février 1961, « les détenteurs selon le titre foncier de terrains nus depuis trois mois sont obligés de les mettre en valeur dans les six mois de la publication du décret, à défaut de quoi sera prononcé le retour au domaine »<sup>262</sup>. Ici, l'administration a accordé un temps suffisamment limité et ce dans le seul but de décourager la propriété privative immobilière en Guinée. Le processus adopté se conçoit pour qui connaît le régime politique de la Guinée d'alors. L'idéologie de ce dernier pouvoir politique n'était pas très éloignée de celle du Mali.

#### **E/ Le statut locatif des terrains du domaine privé**

Lorsque les terrains du domaine privé de l'Etat sont immatriculés au nom de ce dernier, ils peuvent être donnés à bail sous forme de bail emphytéotique ou de bail avec promesse de vente. L'article 43 du code dispose que « le bail emphytéotique est celui par lequel l'Etat, le bailleur, confère au preneur, l'emphytéote, moyennant versement d'une redevance annuelle, un droit réel immobilier de longue durée appelé emphytéose, susceptible d'être hypothéqué. Ce bail est soumis à la réglementation en vigueur à l'exception des baux portant sur des terrains nus qui sont régis par les dispositions des articles 44 à 58 » (du même code). L'article 44 ajoute que « lorsque le bail emphytéotique porte sur un terrain nu, le preneur s'engage à mettre en valeur le terrain donné en bail dans les conditions prévues par le contrat de bail et le cahier de charges y annexés ». Il convient d'ajouter ici que la durée du contrat est librement

---

<sup>262</sup> P.G. Pougoue, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique, tome 5, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982., p.255.



déterminée par les parties. Cependant, la loi du 25 juin 1902 promulguée en Afrique occidentale française dispose en son article premier que « ce bail doit être consenti pour plus de 18 années et ne peut dépasser 99 ans ». Une reconduction tacite n'est pas admise. L'objet du contrat est l'immeuble dont la mise en valeur agricole ou par des constructions est envisagée.

Pour ce qui concerne le bail emphytéotique des terrains nus, il offre la particularité d'être consenti par l'Etat pour une durée de cinquante ans. Ce bail est certes renouvelable, mais seulement par accord exprès. Dans ce cas, le preneur a la faculté de mettre fin au bail moyennant un délai de préavis fixé dans le bail. Ici, le contrat est établi en la forme d'un acte administratif signé par les parties et inscrit au livre foncier. Cette inscription se fait à la diligence du bailleur, mais aux frais du preneur. Les améliorations et constructions reviennent au bailleur en fin de bail. Le droit du preneur est un droit réel susceptible d'hypothèque tout comme le bail emphytéotique "ordinaire".

Quant au bail avec promesse de vente, il « est un contrat par lequel l'Etat donne en jouissance un terrain à charge pour le locataire de le mettre en valeur et s'engage à l'expiration du bail et à la condition que le terrain ait été mis en valeur dans les conditions fixées par le bail, à le vendre au locataire moyennant un prix fixé par décret pris en Conseil des ministres » (article 59 du code domanial et foncier). Il est conclu pour une durée maximum de 10 ans non renouvelables. La forme de l'acte peut être administrative ou notariée. Mais nous n'avons pas recensé de cas d'actes notariés.

Ces baux peuvent-ils porter sur le domaine privé bâti de l'Etat ? Nous répondons à coup sûr par l'affirmative. Il faut dire simplement que tout dépend des intérêts de l'Etat. Aussi, comme un particulier il est souvent amené à poursuivre ses intérêts. Qu'en est-il de la gestion des biens mobiliers privatifs de l'Etat ? Ces derniers biens sont-ils gérés au même titre que les biens du domaine privé immobilier ?

## **II/ Le domaine privé bâti**

Contrairement à certains pays de la sous région, il se trouve que les collectivités locales maliennes ignorent majoritairement le système d'habitations à loyer modéré. Pour autant la loi organise les règles et les modalités de gestion du domaine privé bâti des collectivités locales. En conséquence, il est facile d'identifier notamment le régime des autorisations d'occupation privatives du domaine privé bâti. Ces occupations sont considérées comme des actes de gestion qui relèvent en principe du droit privé, mais n'excluent pas l'application de certaines règles exorbitantes. Néanmoins, il convient d'ajouter qu'en cas de détournement de ce domaine bâti ou lorsque les loyers sont frauduleusement soustraits, les juges appliquent les

dispositions du code pénal relatives à l'atteinte aux biens publics. Il s'agit naturellement du juge de droit commun.

## **Paragraphe II : L'effritement de la fortune mobilière privée de l'Etat**

A l'instar des particuliers, l'Etat du Mali dispose d'un certain nombre de biens mobiliers. L'article 68 du code domanial et foncier dispose que « fait partie du domaine privé mobilier de l'Etat, tout bien meuble acquis ou transféré au nom de l'Etat pour quelque motif que ce soit, à la suite d'une acquisition à titre onéreux ou gratuit, d'une confiscation ou de tout autre

mode de transfert ». Nous pouvons ajouter que la gestion des biens mobiliers privés de l'Etat relève des services qui utilisent les biens. C'est ainsi que « les services utilisateurs des biens meubles de l'Etat ... en assurent la gestion technique » (article 69). Pour autant, comme nous l'avons évoqué pour le domaine public mobilier, les biens du domaine privé mobilier sont en principe recensés au niveau du service des domaines. Ce service se doit d'avoir la 'photographie' de ce domaine privé. Le texte de l'article 69 va plus loin en indiquant que « toutefois, le service des domaines établit le certificat de propriété, procède à l'enregistrement et au suivi comptable des véhicules civils et militaires de l'Etat... ». A la lecture de cet article, on est en droit de se poser la question du recensement et du suivi des autres biens du domaine privé mobilier. Il va de soi que la liste du texte n'est pas exhaustive. Ce qui est valable pour le parc automobile l'est en principe pour les autres biens du domaine privé mobilier. Toutefois, il convient de se rendre à l'évidence pour constater, avec les agents du service des domaines de l'Etat, que les structures de gestion manquent non seulement de moyens matériels, mais aussi humains. Contrairement aux dispositions évoquées, Amadou Maïga<sup>263</sup> note qu'en vérité le service des domaines n'a pas, en temps réel, la consistance exacte du parc automobile civil et militaire de l'Etat. Par exemple, le parc susvisé est géré par un service qui relève du ministère des finances et non de celui des domaines de l'Etat et des affaires foncières. Il faut se rendre compte que la réalité de la loi est fondamentalement différente de la réalité de la pratique. Néanmoins, le rôle du service des domaines dans la gestion du domaine privé mobilier de l'Etat n'est pas négligeable. En effet, « tout bien meuble de l'Etat admis à la réforme selon les règles de la comptabilité matière est mis à la disposition du service des domaines qui décide de sa destruction ou de sa cession. La vente est faite par adjudication publique. Exceptionnellement, elle peut intervenir à l'amiable après autorisation du ministre chargé des domaines ». Ces ventes ont le plus souvent lieu à l'amiable et nous savons que les acheteurs sont ceux-là mêmes qui sont chargés de la gestion technique du bien privé mobilier. Il faut noter que sous la colonisation, les agents chargés de la gestion technique des biens ne pouvaient pas être adjudicateurs ; aujourd'hui, cette réserve n'existe plus.

Pour ce qui est des biens mobiliers incorporels, ils sont aussi gérés par le service des domaines. Malheureusement, ce service ignore, pour des questions d'organisation certainement, les parts sociales de l'Etat dans certaines unités. Aussi a-t-on conclu à la mauvaise gestion de ce patrimoine mobilier de l'Etat.

### **I/ L'immixtion des bailleurs de fonds internationaux en matière domaniale**

---

<sup>263</sup> A. Maïga, Division patrimoine mobilier, Direction générale de l'administration des biens de l'Etat, entretien du 14 avril 2010, Bamako.

La faillite des sociétés et entreprises due essentiellement à la négligence et à la mauvaise gestion des structures de l'Etat a obligé ce dernier à s'en débarrasser. En effet, eu égard à l'insolvabilité de l'Etat, les bailleurs de fonds internationaux ont exigé que ce dernier se désengage de certaines entreprises. Ce désengagement de l'Etat est donc essentiellement dû d'abord à la mauvaise gestion et ensuite à "l'immixtion" des bailleurs de fonds internationaux dans la gestion du patrimoine mobilier privé de l'Etat. En fait d'immixtion, il s'agissait de conditions d'aides fixées par les bailleurs de fonds internationaux. Ces conditions ont, au bout du compte, eu des conséquences pour l'Etat lui-même et pour les populations à travers le personnel et les entreprises elles mêmes. Il ne fait pas de doute que les méthodes des bailleurs sont certes critiquables, mais nous ne pouvons nier l'existence de profonds déséquilibres internes. Ces déséquilibres étaient certainement de nature à bloquer toute initiative de développement.

Un programme d'ajustement structurel (terme dérivé de l'anglais "structural adjustment"), lié à une facilité d'ajustement structurel, est un programme de réformes économiques que le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale met en place pour permettre aux pays touchés par de grandes difficultés économiques d'en sortir. Il s'agit d'un ensemble de dispositions dont certaines agissent sur la conjoncture et d'autres sur les structures et qui résultent d'une négociation entre un pays endetté et le fonds monétaire international ou la Banque mondiale pour modifier le fonctionnement économique du pays (le FMI conditionnant son aide à la mise en place de réformes qu'il considère pérennes). Ces crédits sont dénommés entre autres prêts d'ajustement structurel ou prêts d'ajustement sectoriel ("Structural adjustment loans" ou "sectoral adjustment loans")<sup>264</sup>.

L'interventionnisme des bailleurs de fonds internationaux fait penser au Mali au programme d'ajustement structurel. La situation concerne l'économie et les finances de la plupart des Etats africains. L'aggravation de l'environnement économique et financier éclaire la question de l'ajustement structurel. Ce dernier s'est imposé comme une donnée incontournable. L'objectif poursuivi est la réorientation des ressources de la consommation vers l'investissement et les exportations. L'ajustement structurel se définit comme « l'ensemble des réformes et mesures de politique interne qu'adopte un pays pour atténuer le déséquilibre structurel dont souffre son économie. Ce déséquilibre structurel est illustré par l'existence prolongée d'une demande intérieure de biens et de services qui est supérieure à l'offre de production nationale et des importations aisément finançables »<sup>265</sup>. Il en résulte que les

---

<sup>264</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Ajustement\\_structurel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ajustement_structurel)

<sup>265</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Ajustement\\_structurel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Ajustement_structurel)

mesures d'ajustement constituent le plus souvent des ajustements de parités. Ces mesures se résument à l'encadrement du crédit, à la libéralisation du marché ainsi qu'à l'ouverture de l'économie sur l'extérieur. Sur cette base, les bailleurs de fonds visent dans un premier temps la stabilité financière. Dans une deuxième acception, ils cherchent à relancer l'économie du pays qui accepte de se soumettre à un programme d'ajustement structurel. L'ajustement structurel « comporte deux étapes : d'une part la stabilité macro-économique à court terme qui se traduit par la libéralisation des prix, l'austérité fiscale, la dévaluation et, d'autre part, les réformes structurelles qui, mises en œuvre simultanément ou parallèlement, consacrent le dépérissement de l'Etat, la libéralisation du commerce et du système bancaire, la privatisation des entreprises et sociétés d'Etat, la compression de l'emploi et le gel du recrutement à la fonction publique. Tout pays endetté qui sollicite des fonds du fonds monétaire international et de la Banque mondiale doit appliquer ces mesures qui, en principe, lui permettent d'améliorer sa situation économique, d'être compétitif, d'attirer les investissements étrangers et de réduire son déficit public. Il faut savoir qu'aucun secteur n'échappe à la vigilance et au couperet des ajusteurs, pas même l'éducation, la santé, l'eau potable, le développement rural, l'industrie »<sup>266</sup>. Les programmes d'ajustement structurel ont pour but ici comme ailleurs l'instauration d'un environnement économique propice au développement du secteur privé. Ils ont, de même, trait à l'amélioration de la gestion des ressources publiques ainsi que la prise en compte de la dimension sociale de la mesure d'ajustement.

En matière domaniale, il faut l'apprécier en termes de cessions des biens du patrimoine mobilier de l'Etat, en l'occurrence les sociétés et entreprises à capitaux majoritairement étatiques. En effet, ces trente dernières années, le Mali (à l'instar d'autres pays africains) a modifié considérablement son attitude à l'égard de l'investissement étranger. Plus haut, nous avons évoqué les différentes républiques du pays. Sous la première, l'Etat a manifesté une certaine hostilité aux investisseurs étrangers. Ces derniers « étaient considérés comme les prolongements du colonialisme »<sup>267</sup>. En effet, en 1962, le Mali a clairement opté pour une économie socialiste planifiée. Dans les différents rouages de la vie économique, l'Etat s'impose en faisant du secteur public le moteur du développement. Aussi, de 1961 à 1968, 24 entreprises sont mises en place. Après le coup d'Etat militaire de 1968, le Comité militaire de libération nationale opte pour le libéralisme. Mais, en vérité le CMLN d'abord et l'Union démocratique du peuple malien (UDPM) ensuite confèrent d'après Sanoussi Touré « à leur

---

<sup>266</sup> <http://afriquepluriel.ruwenzori.net>

<sup>267</sup> S. Nzepa, Le rôle du programme d'ajustement structurel dans la réforme de l'investissement étranger adoptée par les pays d'Afrique subsaharienne surendettés, Thèse, Paris I, Panthéon Sorbonne, p. 3.

tour à l'Etat le rôle moteur de l'économie nationale en plus de la réglementation et du contrôle de cette économie »<sup>268</sup>.

L'objectif poursuivi était la réduction sensible des dépenses publiques. Nous avons fait allusion à l'insolvabilité de l'Etat. Cette insolvabilité, pour ce qui est des sociétés et entreprises, avait pour cause la non rentabilité de ces structures. L'administration étatique, malgré cette situation, se devait de jouer un rôle non pas économique, mais plutôt social. Il importait pour la puissance publique de permettre aux agents des entreprises et leurs familles de pouvoir vivre. Pourtant, conformément aux exigences des institutions de Bretton Woods, un programme de départs volontaires à la retraite a été initié. Il devait permettre la diminution des effectifs des entreprises dans lesquelles l'Etat avait une part importante du capital social. C'est ainsi que les objectifs prévoyaient de canaliser les ressources vers les secteurs productifs de l'économie. Ces secteurs au Mali sont l'agriculture, l'élevage et la petite industrie. La restructuration de la Banque de développement du Mali (BDM) et la réforme du système de comptes chèques postaux sont entreprises pour conduire au mieux l'assainissement financier de différents secteurs dans lesquels se trouve l'administration d'Etat. Le programme d'ajustement accorde donc une certaine importance aux relances industrielles et à la libéralisation du cadre réglementaire.

Le secteur des entreprises absorbait une importante part des ressources de l'administration d'Etat. Le Mali a conclu en 1988, après ce constat, le programme d'ajustement du secteur des entreprises avec la Banque mondiale. Ce programme définit le rôle de chaque entreprise, ses relations avec l'administration ainsi que sa place dans le développement économique du pays. Pour ce faire, une certaine option devait être choisie entre la restructuration, la privatisation ou encore la fermeture. Le programme d'ajustement du secteur des entreprises couvrait pour sa première phase « trente cinq entreprises à réhabiliter, à privatiser ou à liquider »<sup>269</sup>.

Les entreprises à réhabiliter étaient au nombre de sept. Elles ont été jugées stratégiques et devaient rester dans le portefeuille de l'Etat du Mali. Certaines de ces structures ont reçu des instructions particulières. Elles devaient atteindre des objectifs à caractère essentiellement social. D'autres sociétés devaient faire purement et simplement l'objet de privatisation. Celles-ci étaient au nombre de quatorze. Pour ce faire, l'Etat s'est engagé à ne pas conserver plus de 20% de leur capital. Les unités à liquider étaient au nombre de quinze. L'Etat décida de prendre en charge leur passif. Cette prise en charge, il faut le dire, entraîna des conséquences diverses pour l'Etat lui-même, pour les populations en général et les travailleurs

---

<sup>268</sup> S. Touré, *Le budget du Mali, sa conception, ses fonctions, A quoi sert l'impôt ?* édition Jamana, 1987, p. 141 et suivants.

<sup>269</sup> C.O.Diarrh, *Le Mali, bilan d'une gestion désastreuse*, édition L'Harmattan, 1990, p. 173 et suivants.

en particulier. Nous pouvons, avant d'aborder les conséquences de l'immixtion des bailleurs, noter qu'une deuxième phase du programme a concerné vingt deux entreprises. Mais il est important de souligner la discontinuité de l'ajustement. En effet, le programme d'ajustement a débuté en 1982. Ce programme a pris fin en 1986 avant de reprendre deux ans plus tard. C'est seulement en 1988 que les dispositions d'un autre programme ont été mises en œuvre.

## **II/ Les conséquences pour l'Etat et les populations**

Au Mali comme dans les autres pays de la sous-région où les bailleurs de fonds sont intervenus pour ajuster l'économie et les finances, il y a eu certaines conséquences. Les conséquences des programmes d'ajustement structurel en matière domaniale sont relatives non seulement à l'Etat, mais aussi aux populations.

Les immixtions de bailleurs ont-elles eu des incidences du point de vue des biens de l'Etat ? Il ne fait aucun doute que tout ce qui touche aux ressources de l'administration publique en général, touche aussi à la question des biens de ladite administration.

### **A/ Pour l'Etat**

Au cours des années quatre-vingt, plusieurs pays africains ont mis en œuvre des politiques dites d'ajustement structurel. Il s'agit de vastes programmes économiques ayant pour but d'assurer un rééquilibrage durable de la balance des paiements compatible avec la reprise de la croissance. La condition requise pour y parvenir est d'améliorer la compétitivité des économies vis-à-vis de l'extérieur. Ceci implique généralement à la fois une modification de la structure interne des prix et une réforme des finances publiques. En raison de leur nature et de leur ampleur, les programmes d'ajustement structurel ont des conséquences sociales importantes. Ils contribuent en effet à déterminer l'évolution du produit national et la répartition des revenus. Ces conséquences font l'objet d'un vaste débat, suscité par la gravité de certaines situations observées, mais obscurci par la mauvaise connaissance de l'ensemble de l'évolution sociale. Une analyse déductive des mécanismes par lesquels les politiques économiques agissent sur l'économie doit permettre d'éclairer le débat.

Pour une telle analyse, il est important d'identifier précisément la nature des politiques mises en œuvre. Au Mali, la raison principale de leur diversité est l'hétérogénéité des régimes. C'est pourquoi il a paru utile de montrer que les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel étaient fortement influencées par les choix opérés pour la formation des structures économiques et la réglementation des opérations de change.

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) « imposés par les organismes financiers internationaux (Fonds monétaire international, Banque mondiale) aux pays du Sud ont pour objet leur intégration dans l'économie du marché mondialisé. Ils ont des effets sociaux considérables, fruits du démantèlement des structures économiques locales et de



l'affaiblissement de l'Etat, et se traduisent par une réduction des politiques sociales, sanitaires et éducatives »<sup>270</sup>.

L'Etat du Mali, à l'instar de ses voisins de la sous-région, s'est trouvé dans une situation d'insolvabilité due (on l'a dit) à la mauvaise gestion de son patrimoine. Malheureusement, la maîtrise de cette réalité n'a pas empêché un certain nombre de controverses autour de l'intervention des bailleurs de fonds internationaux. Cheick Oumar Diarra notera que « la controverse sur la conditionnalité nous semble incongrue. Comment les Etats africains peuvent-ils estimer pouvoir disposer sans condition de sommes aussi importantes dont ils n'auraient pas eu besoin si leur gestion avait été efficiente ? De plus, en adhérant au Fonds monétaire international, les Etats en connaissaient parfaitement les règles de fonctionnement. Pourquoi alors s'insurger aujourd'hui contre des règles qu'ils ont pleinement acceptées »<sup>271</sup> ? Les gouvernants actuels ont toujours accusé leurs prédécesseurs d'avoir créé cette situation et ce, en toute connaissance de cause. Mais ceux-ci avaient-ils le choix de procéder autrement ? Au début de la décennie 1980, l'Etat du Mali n'avait pas plusieurs solutions. Il fallait adhérer au programme d'ajustement structurel pour mettre l'économie du pays sur le bon chemin. La détérioration de la situation économique et financière avait atteint un point culminant. L'ajustement était la solution qui s'imposait à l'Etat et à ses dirigeants. En se débarrassant de ses entreprises et de ses parts dans certaines sociétés, le patrimoine de l'Etat s'est déprécié de façon considérable. De même, pour ce qui concerne les entreprises évoquées, il est évident qu'après le désengagement de l'Etat, ses prérogatives ont été amoindries. A partir de ce moment, il lui est arrivé de garder néanmoins une partie du capital des entreprises qui ont fait l'objet de privatisation. Il faut souligner que les programmes d'ajustement ont jusque là combiné des politiques axées sur l'offre et sur la demande. En effet, les programmes impliquaient en tout premier lieu, ce qui ne nous concerne pas fondamentalement dans le cadre de cette étude, la réduction des déficits budgétaires et une politique d'austérité en matière de revenus. Par rapport à l'offre, on a mis l'accent sur les nécessités d'accroître le rôle du secteur privé ainsi que sur une nouvelle organisation des structures privées de l'Etat. Pour ce faire, il fallait simplement accroître l'efficacité des entreprises. Par la suite, l'Etat a été obligé de faire face aux conséquences de son désengagement ou plutôt des programmes d'ajustement. Malheureusement, ces questions perdurent plus de trente années après la première intervention des bailleurs de fonds internationaux. Pour s'en convaincre, il faut dire simplement que le 5 mai 2011, une question orale était adressée au ministre de la fonction publique, justement sujet des anciens travailleurs de ces unités et du paiement de leurs droits

---

<sup>270</sup> <http://www.cetri.be>

<sup>271</sup> C.O.Diarrah, Le Mali, bilan d'une gestion désastreuse, édition L'Harmattan, 1990, p. 154 et suivants.

(non totalement réglés à ce jour). Ces travailleurs réclament désormais de l'Etat malien non seulement leur intégration dans les structures étatiques, mais aussi le paiement de dommages et intérêts. Les bailleurs de fonds ont donc, en termes quelque peu voilés, contraint l'Etat du Mali à renoncer à une partie importante de sa fortune mobilière. A leurs yeux, même en matière domaniale, ce qui importe est bien entendu la productivité. Aussi, l'Etat, disposant de la puissance publique, doit faire mieux qu'un particulier en matière de gestion et d'administration de son patrimoine mobilier privé. Par ailleurs, il est vrai que les bailleurs ne s'intéressent pas véritablement aux questions institutionnelles qui relèvent de la souveraineté des Etats. Néanmoins, la création d'un grand département en charges des domaines et des affaires foncières prenait en charge une des nombreuses conditionnalités des bailleurs au cours du premier quinquennat du président Alpha Oumar Konaré.

### **B/ Pour les populations**

La Banque mondiale requiert principalement la réalisation d'un audit des plus grandes entreprises d'Etat (issues, pour la plupart, du secteur de l'industrie lourde) et des banques commerciales. Cette opération était destinée à préparer les actions ultérieures de restructuration: privatisation d'entreprises, grandes consommatrices de ressources (main d'œuvre, devises, etc.). En outre, elle a sollicité de même la promulgation de textes législatifs. Ces dispositions devaient exposer les firmes d'Etat à la dissolution, voire à la faillite, au même titre que les entreprises privées. L'objectif recherché était d'améliorer la fluidité du capital sur les différents marchés. Ce sont surtout ces aspects qui ont eu beaucoup d'incidences sur les populations, notamment les anciens travailleurs et leurs familles. La politique d'ajustement structurel se caractérise précisément par la recherche d'une meilleure rentabilité de la production de ces biens.

Certes, après des années de déclin, l'activité économique a enregistré une certaine reprise avec l'ajustement, mais la pauvreté a paradoxalement augmenté. En effet, au début, l'objectif poursuivi était de faire en sorte qu'il puisse y avoir de nouveaux opérateurs économiques. Les partants volontaires à la retraite, par exemple, se devaient de créer leurs propres entreprises ou de devenir des actionnaires au même titre que l'Etat dans certaines structures de la place. Pour évaluer les conséquences sociales de ces mesures, il convient de déterminer le niveau de la demande globale. Ce niveau est fondamentalement inférieur à celui de l'offre qui assurerait le plein emploi. A partir de là, la politique d'ajustement devait permettre, à court terme, de rééquilibrer la balance extérieure tout en réduisant le niveau de l'emploi. En principe, la demande globale de biens exportables devrait diminuer. La demande intérieure de biens non exportables, tels que les services et la construction, a baissé. Cette situation a entraîné une réduction du taux d'activité et des revenus dans ces secteurs. Il s'agit ensuite – à travers

l'affectation des ressources économiques – de réorienter les dépenses publiques du secteur des services vers le secteur productif des produits exportables, et de la consommation vers l'investissement. La mise en œuvre de cet ajustement volontaire est le point de départ d'un déclin graduel de l'Etat-providence. Le pacte social implicite entre la population et ses dirigeants est remis en cause.

L'autre moyen de l'ajustement structurel est l'accroissement de la productivité. A court terme, celui-ci implique une plus grande intensité de travail et une réduction des effectifs, mais à long terme certains ont trouvé qu'il est socialement plus favorable que beaucoup d'autres initiatives.

Mais à coup sûr, les conséquences des programmes d'ajustement structurel pour les populations maliennes sont de divers ordres. En effet, la cession par l'Etat d'une partie considérable de son patrimoine privé mobilier a causé d'énormes dégâts au sein d'une certaine population. Il est vrai que dans un premier temps, l'administration d'Etat a entendu permettre aux travailleurs de prendre des parts sociales dans les unités considérées. Mais fondamentalement, cette prise de parts ne pouvait se faire qu'avec des moyens que les agents en cause n'avaient pas. L'opportunité qui leur était donnée consistait à accepter les propositions étatiques et à envisager eux-mêmes la création d'entreprises privées. Pour autant, ils n'avaient aucune formation pour ce faire. C'est ainsi que des familles entières se sont disloquées. Certaines personnes qui n'avaient jamais eu dans leurs mains que leurs salaires se sont retrouvées, du jour au lendemain, avec des millions de nos francs alors qu'elles n'avaient pas les notions élémentaires de gestion de sommes aussi considérables. Certains sont devenus commerçants, d'autres entrepreneurs, répondant du coup au souci de l'Etat de la création d'une nouvelle "race" d'opérateurs, avec malheureusement les conséquences que nous savons aujourd'hui. Les entreprises ainsi constituées ont rapidement fait faillite. L'échec des programmes considérés, en tout cas pour ce qui concerne le patrimoine mobilier incorporel, a obligé l'Etat à "revoir sa copie" en termes de droits à payer aux anciens agents de ces structures. Nous évoquions tantôt le débat à l'assemblée nationale autour de la question. Finalement on se demande, eu égard aux efforts déployés par l'Etat, si les conséquences n'ont pas été aussi désastreuses pour lui que pour les populations.

## **Section II : La gestion problématique du domaine privé des collectivités locales**



Nous sommes dans l'obligation de commencer cette section par un constat malheureux après une décennie de décentralisation au Mali. En effet, les collectivités territoriales du pays semblent aujourd'hui dans l'incapacité de décrire avec précision les conditions réelles de gestion de leur domaine privé. Les élus locaux sont plus soucieux d'alimenter les caisses de leur formation politique que d'œuvrer pour le bon fonctionnement de leur administration territoriale. C'est justement une des raisons pour lesquelles beaucoup de maires finissent leur mandat sous mandat de dépôt. Il apparaît que pour justifier la constitution et la conservation du domaine privé immobilier, il y a lieu de l'inscrire dans une politique liée à la notion d'intérêt public. L'utilisation de ce domaine doit être transparente. Le domaine privé peut s'avérer d'une très grande importance pour le développement de nos collectivités et la promotion de la décentralisation au Mali. Nous nous sommes posés la question de savoir si le domaine privé de l'Etat se doit d'être rentable. La question est cruciale pour les collectivités territoriales au Mali. Parallèlement, il faut s'interroger sur la mise en place des conseils locaux. Nous avons souvent l'impression que ces conseils œuvrent non pas pour l'intérêt des collectivités, mais pour les intérêts de leurs membres. C'est pourquoi, une fois en place, ces conseils procèdent à des morcellements et commencent à vendre une partie du domaine privé immobilier. Ces attitudes créent, entre autres, beaucoup de litiges fonciers. Il arrive fréquemment que de nouveaux élus réattribuent des sites déjà attribués par leurs prédécesseurs. Mais il est évident que l'intérêt d'une collectivité à administrer un domaine privé ne peut pas être que financier. Dans tous les cas, les collectivités ne sauraient exclusivement se comporter comme des agents économiques et financiers. La fiabilité des politiques de l'administration territoriale en matière de domaine privé se mesure à divers autres paramètres. En outre, le but de la bonne administration du domaine privé local ne doit pas être la spéculation, et il ne l'est pas en principe. Néanmoins, il faut se rendre compte que l'intérêt général ne signifie pas inexistence de rentabilité. La gestion du domaine privé des collectivités territoriales est donc d'intérêt général. Cet intérêt général n'empêche cependant pas que la gestion emprunte les formes de droit privé. L'intérêt général, ici, n'est nullement l'intérêt des élus locaux.

**Paragraphe I : La tutelle abusive de l'Etat sur la gestion du domaine privé immobilier des collectivités territoriales**



Il est tout d'abord utile de rappeler ici que les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ne s'appliquent pas en matière de biens privés des collectivités territoriales. Néanmoins, pour la cession de certains biens privés de collectivités locales, il faut un accord tacite de l'Etat. Nous avons déjà mis l'accent sur le concept de tutelle, qu'il ne faut pas perdre de vue. Cette tutelle est exercée par l'Etat à travers le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales. Non seulement les chemins ruraux, de même que les forêts affectés à l'usage de tous, ne sauraient faire l'objet d'aliénation par l'administration des régions, cercles et communes. Mais certaines aliénations des biens du domaine immobilier privé sont soumises à l'autorisation du service des domaines. Il ne s'agit des services "squelettiques" des domaines qui existent au niveau des collectivités locales elles-mêmes, mais du service des domaines de l'administration d'Etat. Sur la base de cette constatation, on voit que l'administration par les collectivités locales de leurs biens privés immeubles n'est pas absolument libre.

Pour ce qui est de la gestion proprement dite du domaine privé immobilier, nous mettrons l'accent sur le décret n° 02-112/ P-RM du 06 mars 2002. Ce décret détermine les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des collectivités territoriales. Nous avons déjà noté qu'à l'instar de l'Etat, les collectivités territoriales disposent de leur domaine privé. Il est vrai que ce qui intéresse le plus les collectivités territoriales du Mali, c'est bien sûr le domaine privé immobilier. Nous savons que ce domaine est sans doute leur principale source de revenus. Autrement, les ressources, qui sont les leurs, proviennent en majeure partie des caisses de l'Etat et de celles des organisations non gouvernementales. Il a été souvent fait le reproche aux élus locaux de dilapider les ressources domaniales et foncières de leurs collectivités respectives. Les textes relatifs à la gestion du domaine privé des collectivités locales sont assez précis. En effet, aux termes de l'article 13 du décret du 02-112/P-RM, « le domaine privé d'une collectivité territoriale est géré par le président de l'organe exécutif dans les conditions déterminées par les lois et règlements ». Le décret détermine, bien évidemment, les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue que « les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant. Ils sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle lorsqu'ils portent sur les immeubles ». Nous savons que cette autorité de tutelle est l'Etat. Au regard de cette disposition, aucun acte d'acquisition ou de disposition de biens privés immobiliers n'est possible sans l'intervention de l'Etat. En quoi l'administration des collectivités locales est-elle libre ?

Cette situation se conçoit si on admet, avec le législateur de mars 2000 portant code domanial et foncier, qu'au Mali la terre appartient à l'Etat. C'est, par exemple, la raison pour laquelle le ministre de l'administration territoriale s'est permis de prendre des lettres circulaires relatives

à la suspension des attributions des parcelles de terrains du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales. Les lettres circulaires dont s'agit avaient pour destinataires les gouverneurs de régions et du District, les préfets, sous-préfets de communes et les maires. C'est dire ici que l'Etat se trouve au cœur de la gestion du domaine privé immobilier des collectivités territoriales. Au-delà même de la question domaniale et foncière des collectivités territoriales, la loi n° 06 -163/ AN-RM du 18 avril 2006 a créé un fonds national d'appui aux collectivités territoriales. La loi n° 00-042 du 07 juillet 2000 porte création de l'Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales. Quant au décret n° 00-609/P-RM du 7 juillet 2000, il détermine les ressources nécessaires au fonctionnement de l'Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales. Nous avons ici la preuve que, certes, les textes évoquent une certaine liberté d'administration des collectivités et de leurs biens, mais que cette administration se fait, non pas exclusivement par l'Etat, mais avec lui. L'article 13 du décret n° 93-08 in fine précise aussi que « les règles relatives au classement, aux transferts, à l'affectation, à la désaffectation, à l'aliénation du domaine d'une collectivité sont fixées par la loi ». Dans tous les cas, nous savons qu'au-delà du domaine privé "propre" des collectivités locales, « l'Etat peut affecter ou céder à une collectivité, à titre onéreux ou gratuit des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci » (article 12 du décret n° 93-008). Dans la pratique, aucun morcellement de terrains ne peut avoir lieu sans l'Etat. Les plans sont, non seulement, approuvés par les services étatiques, mais le travail technique est aussi effectué par l'administration d'Etat. Jusqu'à la preuve du contraire, aujourd'hui encore, les collectivités territoriales ne disposent pas de suffisamment d'expertise en cette matière. Pour autant, elles peuvent comme l'Etat disposer de leur domaine privé immobilier. Mais comment procèdent-elles dans la pratique ?

### **I/ Le domaine privé non bâti des collectivités locales**

Il s'agit d'une gestion locale en fraude des droits de l'Etat. Il ne fait aucun doute que certaines réalisations du domaine des collectivités locales se font à l'insu de l'Etat. Il arrive que les populations bénéficiaires commencent à s'installer sur les sites illégalement attribués. Dans une telle hypothèse, deux cas de figure se présentent. Dans le premier cas, l'Etat décide de revenir sur les attributions tout en corrigeant les abus. Dans le second cas, l'autorité de tutelle envisage l'annulation des attributions et le dédommagement des bénéficiaires. L'Etat dans ce dernier cas, (de loin le plus fréquent) procède au "recasement" sur un tout autre site. Il réaffirme éventuellement sa propriété du domaine national en recasant soit sur le territoire de la même collectivité soit sur le territoire d'une autre collectivité.



Nous allons aborder ici la partie du domaine privé des collectivités locales qui n'est pas affectée. Il va de soi que la collectivité peut décider de laisser cette partie vacante pour ses besoins futurs. Elle peut aussi décider de la mettre directement à la disposition de ses populations. Pour corroborer ce qui a, jusque là, été soutenu par rapport au rôle de l'Etat dans la gestion du domaine immobilier, nous pouvons noter que « les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi » (article 18 du décret n° 93- 008). L'article 2 du décret n°02-112/P-RM de mars 2002 ajoute que « toutefois lorsqu'il s'agit de terrain nu, l'attribution ne peut s'effectuer qu'après approbation du :

Préfet pour les superficies supérieures à mille mètres mais inférieures à cinq mille mètres ;  
haut commissaire de la région pour les superficies supérieures à cinq mille mètres mais inférieures ou égales à un hectare ;

Ministre de tutelle des collectivités territoriales pour les superficies supérieures à un hectare mais inférieures à cinq hectares ; Conseil de ministres au-delà de cinq hectares. »

Il est utile de préciser que le haut commissaire est, en fait, le gouverneur de région. Il est le représentant de l'Etat au niveau régional. Il est ici question des conditions d'attribution ou de cession de terrains nus non mis en valeur. Lorsque le domaine privé immobilier mis en valeur des collectivités locales doit être cédé ou attribué, il y a aussi des conditions à observer. Celles-ci sont déterminées par le texte de l'article 2 alinéa 2 du n° 02-112 de mars 2002. Dans ce cas, ce n'est plus la superficie qui est prise en considération, mais plutôt la valeur de l'immeuble. Néanmoins, les mêmes autorités administratives interviennent. Il s'agit du préfet, du gouverneur de région, du ministre de tutelle et du conseil de ministres. Aussi ces différentes autorités ont leur mot à dire bien qu'il ne soit pas question de domaine public, mais de domaine privé des collectivités locales. La loi, de notre point de vue, a entendu faire bénéficier les collectivités locales de l'expertise de l'Etat en matière domaniale. S'agissant en dernier ressort de domaine national, nous savons que ce dernier est sinon géré par l'Etat, du moins confié à ses bons soins. Mais, il est nécessaire de privilégier la nouvelle loi n° 02-008/ du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22mars 2000 portant code domanial et foncier en République du Mali. Aux termes de l'article 59 alinéa 2 (Nouveau), « ... les terrains à usage d'habitation y relevant peuvent être attribués sous forme de concession urbaine ou rurale à usage d'Habitation. Toutefois, les terrains visés à l'alinéa précédent font l'objet de cession directe lorsqu'ils relèvent du domaine privé immobilier d'une collectivité territoriale urbaine dotée d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ». Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est conçu par

l'administration d'Etat. La gestion par les collectivités locales de leur domaine privé est une ''gestion partielle''.

### **A/ La concession urbaine ou rurale à usage d'habitation :**

L'article 60 (Nouveau) de la loi du 12 février 2002 précise que « la concession urbaine ou rurale à usage d'Habitation consiste dans le droit accordé par la puissance publique, le concédant, à une personne appelée concessionnaire de jouir, à titre provisoire, de l'usage d'un terrain pour le mettre en valeur selon les conditions prévues dans l'acte de concession et le cahier des charges éventuellement y annexé ». La différence fondamentale entre ces deux concessions se situe du point de vue de la situation géographique de la collectivité. Aussi, nous parlons de concession urbaine lorsque que la collectivité est urbaine. Par contre, il sera question de concession rurale lorsque la collectivité locale est rurale.

#### **1/ De la procédure d'attribution**

Dans la pratique, le bureau spécialisé des domaines et du cadastre établit deux copies de la concession urbaine. L'une est conservée par le bureau, la copie originale est remise au requérant. La copie est établie au nom du bénéficiaire et mentionne obligatoirement ses nom, prénom, adresse. Il faut ajouter que les références de la décision d'attribution du Maire, le numéro de parcelle ou du lot, le lieu de situation, la superficie, les montants et dates de versement des sommes acquittées pour les frais relatifs à l'attribution de la concession y figurent également. Le demandeur devra signer le registre d'émargement pour obtenir sa copie. Il est possible de se faire représenter pour le retrait de la copie de concession urbaine. Le pouvoir de représentation doit être authentifié auprès d'une autorité compétente (mairie, commissariat de police, notaire). A partir de ce moment, la personne qui souhaite se faire représenter doit se rendre physiquement auprès de l'autorité compétente. Elle doit aussi être munie d'un pouvoir simple pré-rempli et de sa pièce d'identité. Mais avant tout cela, pour bénéficier d'une concession urbaine à usage d'habitation, il faut en faire la demande. Il est aussi nécessaire de ne pas en disposer dans la même collectivité locale. Aux termes de l'article 63 de la loi du 12 février 2002, « dans une même collectivité, il ne peut être accordé qu'une seule concession urbaine ou rurale à usage d'Habitation par demandeur sous réserve que celui-ci ne dispose pas déjà à quelque titre que ce soit dans la même agglomération d'un terrain à usage d'habitation bâti ou non bâti ». Les réglementations coloniales n'ont pas totalement disparu. Cependant la concession urbaine ou rurale à usage d'habitation peut porter, à titre exceptionnel, sur deux parcelles. Pour ce faire, il faut que les deux parcelles soient contiguës. En outre, il est fondamental que le bénéficiaire dispose de garanties suffisantes de mise en valeur. Enfin, il faut accepter les conditions d'installation établies conformément au plan d'urbanisme. Pour terminer, soulignons que, comme sous la période

coloniale, l'accent est mis sur la mise en valeur. Néanmoins, il est établi que certains demandeurs, sans pour autant remplir les conditions susdites, bénéficient quand même d'attribution. Mieux, les agents de tutelle, chargés de veiller à l'application rigoureuse des dispositions légales, sont les premiers à bénéficier de ces fraudes, d'où leur silence coupable.

## **2/ Des effets de la concession urbaine ou rurale à usage d'habitation**

Une fois qu'on est attributaire de la concession, celle-ci « confère au bénéficiaire un droit de superficie sur un terrain à l'exclusion de tout droit de propriété. Le droit de superficie conféré par la concession urbaine ou rurale à usage d'habitation est réputé meuble; il peut être inscrit au livre foncier » (article 60 de la loi du 12 février 2002). Ce droit de superficie a été considéré comme original, en ce sens qu'il correspond à une superposition de droits de propriété au même moment et sur une même parcelle. C'est véritablement la coexistence de deux droits de "propriété" sur des biens différents. Mais, on peut se demander en quoi les biens sont différents, s'agissant d'un même terrain. En fait, la collectivité locale se retrouve propriétaire du terrain proprement dit, alors que le citoyen est propriétaire des réalisations ou plus précisément des constructions qui y sont édifiées. Pour ce qui nous concerne, nous ne parlerons pas de propriété au sens de l'article 544 du code civil français puisque la concession urbaine à usage d'habitation ne confère pas le droit de propriété au sens romain de l'expression. En effet, au Mali, il n'y a eu qu'un changement de terminologie. C'est avec la décentralisation qu'il a été permis aux collectivités territoriales de délivrer non plus des permis d'occuper ou des lettres d'attribution, mais des concessions urbaines ou rurales d'habitation. Pour ce faire, elles puisent dans leur domaine privé immobilier en vue de la satisfaction de leurs populations. En conséquence, elles pourront, lorsque l'utilité publique l'exige, user de la procédure d'expropriation en faisant valoir cette utilité. La loi du 12 février 2002 a prévu l'inventaire dans un délai d'un an du patrimoine privé immobilier des collectivités territoriales. Près d'une décennie après son entrée en vigueur, ce travail technique n'est toujours pas fait. Tout cela dénote de l'inapplication effective des dispositions légales en matière domaniale. En conséquence, les litiges en la matière ne font que croître. Le texte de l'article 275 du code domanial et foncier dispose, en l'occurrence, que : « Il est procédé dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du présent code à un inventaire des biens appropriés visés à l'article 29 qui constituent le domaine privé immobilier des différentes collectivités territoriales. Cet inventaire est effectué par une commission dont la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement sont fixées par arrêté conjoint du Ministre chargé des Domaines et du Ministre chargé de l'Administration Territoriale ». Cet arrêté n'a toujours pas été pris.

## **B/ Les baux conclus par les collectivités locales**

Nous avons, plus haut, souligné que les titres fonciers ainsi que les titres provisoires sont délivrés par l'Etat, même si les terrains sont situés dans les agglomérations relevant des régions, des cercles et des communes. L'administration d'Etat s'est réservée cette prérogative. Il demeure établi que la notion de cadastre, parce que c'est de cela qu'il s'agit, est liée à la propriété du sol et à ses modalités d'occupation. L'existence effective de la propriété dans un pays dépend de la tenue du cadastre. Ce dernier n'existe effectivement ni au niveau de l'Etat, ni au niveau des collectivités locales. Le cadastre est considéré universellement comme 'l'état civil de la propriété foncière'. Il est donc un ensemble de documents officiels dont la gestion est du ressort de la puissance publique. Il est évident que lorsqu'il n'est pas tenu, des problèmes surgissent relativement aux limites des propriétés, à l'identité des propriétaires, au statut juridique des biens de même qu'à leur évaluation. D'ailleurs, le gouvernement du Mali, en créant le ministère des domaines et des affaires foncières, lui a assigné comme mission essentielle la confection du cadastre. Le décret n° 02-113/P-RM du 6 mars 2002 fixe les modalités d'organisation et de confection du cadastre. Pour autant, les biens immobiliers doivent être gérés. Ils le sont et par l'Etat et par les collectivités territoriales. Cette autorisation de gestion permet aux collectivités territoriales d'utiliser des baux comme modes de gestion de leur patrimoine privé immobilier. Il n'y aura pas ici de développements substantiels sur les baux passés par les collectivités locales. En effet, les conditions d'accession et de gestion ne diffèrent pas fondamentalement de celles de l'administration d'Etat. Il importe simplement de préciser que, pour leur transformation en titre provisoire ou en titre définitif de propriété, il faut nécessairement recourir aux services administratifs étatiques. Au Mali, aucune collectivité locale n'est à ce jour habilitée à délivrer un titre foncier. A ce niveau, il convient de noter que le transfert de compétence n'est pas effectif et malheureusement, il ne le sera pas dans un bref délai.

## **II/ Les occupations anarchiques comme pour le domaine de l'Etat**

Dans les cas dont s'agit, il est important de noter l'irresponsabilité de la personne publique qui laisse faire. Aussi, au bout de quelques années, les sites illégalement occupés se remplissent et le déguerpissement devient problématique. En fait, les collectivités territoriales maliennes, précisément les communes urbaines et rurales ont pris l'habitude de mettre simplement des croix sur les constructions édifiées en fraude de leurs droits. A la suite de ces identifications, la plupart du temps, des associations sont constituées par les populations pour revendiquer ou défendre des droits. Elles évoquent généralement des droits coutumiers. En général, l'administration, au lieu d'affirmer son autorité, propose des mesures de recasement. En effet, au bout de quelques années d'installation, les populations prennent certaines habitudes. Elles construisent des lieux de culte et des cimetières, etc. La démolition des ces

édifices étant interdite aux musulmans, l'administration publique locale procède par négociation. Les populations, sur la base de la première occupation, pensent être titulaires de droits comme pendant la période précoloniale. Elles revendiquent du coup des droits coutumiers et exigent, au moment, du déguerpissement la purge de leurs droits coutumiers. Ainsi, il arrive que, malgré des mesures de recasement et même des décisions de justice (jugement N° 91/ 06-07-07 du tribunal de la commune 6 du District, Mairie de la commune 6 contre association des déplacés de Missabougou, jugement N° 2002- 123 du 12 avril 2002 du tribunal de la commune 4 du District de Bamako, Jugement N° 296 du 15 juillet 2010, préfecture de Kati contre Bourama C. et autres), les populations illicitement installées refusent de quitter. Ici se pose toute la problématique de l'autorité de l'administration publique. Une administration de même qu'un pays ne peuvent se développer dans le non droit et le laxisme.

**Paragraphe II : L'imprécision législative des règles de gestion du domaine privé  
mobilier**

Après avoir mis en exergue la consistance du domaine privé mobilier des collectivités territoriales, il convient d'aborder les modalités de sa gestion. Nous ne parlerons pas ici des parts sociales détenues par les collectivités locales. La raison en est simple, elles n'en disposent pratiquement pas. Ainsi, courant 2011 l'Etat en décidant la constitution de la caisse nationale de sécurité sociale, a fait une répartition des parts sociales. Le capital est constitué de 65% pour l'Etat et de 35% pour les collectivités locales. Ces dernières n'ont malheureusement pu s'acquitter de leurs parts du capital social. Cet épisode est significatif.

Pour ce qui concerne les modalités de gestion, il s'agit d'étudier la problématique de cette gestion au regard de l'imprécision législative qui entoure la gestion du domaine privé mobilier des collectivités locales. Les modes de gestion de ce domaine ne diffèrent pas fondamentalement de ceux de l'Etat. Le code domanial et foncier ne consacre que trois articles à la consistance et à la gestion du domaine privé mobilier de l'Etat et des collectivités locales. A travers cela, nous pouvons facilement nous faire une idée de l'importance de ce domaine pour les collectivités publiques. L'article 69 du code domanial et foncier, en précisant que « les collectivités territoriales disposent d'un domaine privé mobilier au même titre que l'Etat », ne fixe pas pour autant des règles de gestion. Il n'est pas nécessaire de rappeler l'absence de doctrine en la matière. La jurisprudence, pour ce qui la concerne, est changeante, les juges eux-mêmes ne respectant pas les principes qu'ils posent. Dans tous les cas, et puisqu'il s'agit de domaine privé, c'est l'application des principes de droit privé qui est de mise.

Néanmoins, l'article 70 du code domanial et foncier ajoute que « les services utilisateurs des biens meubles des collectivités territoriales en assurent la gestion technique ». Il faut noter, et cela est d'importance, que le certificat de propriété des véhicules (par exemple) des collectivités territoriales est établi par le service des domaines. Ce service des domaines ne relève pas de l'autorité de tutelle, à savoir le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales. La direction des domaines et du cadastre, nous l'avons dit plus haut, est un service central du ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières. Cela nous conduit à poser la question de la tutelle effective sur les collectivités territoriales. En effet, en matière domaniale, quelle est la structure de l'Etat qui exerce la tutelle sur les collectivités territoriales ?

De même, on peut se demander si au Mali, il ne faudrait pas envisager une nouvelle classification des biens domaniaux. Il est clair, même si cela peut être également problématique, que l'unification du droit domanial par la réunion de tous les biens des personnes publiques dans une même catégorie juridique est un objectif qui présente l'attrait de la simplification. En fait, on peut penser que c'est déjà le cas avec les biens des collectivités

territoriales. En effet, sur les biens de ces dernières, l'Etat a une certaine mainmise. Il est important de savoir qu'hormis la période précoloniale, aucune unanimité n'a jamais existé au Soudan français et au Mali autour de la constitution et de la gestion du domaine. Ce constat se vérifie tant pour le domaine public que pour le domaine privé. La logique est la même qu'il s'agisse du domaine de l'Etat et de celui des collectivités locales. L'Etat français au Soudan et l'Etat malien aujourd'hui n'ont jamais pu, malgré la puissance publique dont ils ont, l'un et l'autre, disposé, paisiblement constitué et géré leurs biens. Ce domaine souvent usurpé et même quelque fois confisqué, sans véritable réaction de l'administration. Il faut ajouter que la plupart du temps ces dérives ont lieu avec la complicité des administrateurs eux-mêmes.



## **Conclusion générale**

Les difficultés de constitution et de gestion du domaine colonial ont succédé à l'ignorance de la problématique domaniale du droit coutumier au Mali. La fin de la colonisation et l'héritage législatif et institutionnel du Mali indépendant n'ont pu bannir les convoitises et le contentieux lié au domaine de l'administration publique. Ce contentieux demeure vivace malgré l'expérimentation de différents modes de constitution et de gestion du domaine. L'accession à la souveraineté n'a pas entraîné un bouleversement des institutions juridiques. L'influence du droit français est demeurée très forte. Les raisons de cette influence tiennent notamment au fait qu'il est un droit écrit transposé, malencontreusement, dans un pays de tradition orale et à majorité analphabète. « Il ne paraît pas fondé de soutenir l'idée que le droit antérieur à 1960 est simplement technique et neutre. Il est le produit d'un processus sociohistorique et politique propre à la France dont les fondements idéologiques libéraux sont évidents »<sup>272</sup>. Le Mali précolonial n'a pas connu une telle idéologie libérale. Le Mali aux premières heures de son indépendance a entendu ignorer cette idéologie au plan politique. A l'indépendance, un des objectifs majeurs de la nouvelle élite consistait à renoncer à l'idéologie libérale tout en maintenant, notamment, la dualité domaniale qui ne pouvait pourtant échapper à la nature libérale du droit reconduit. En effet, la séparation de la masse des biens constituant le patrimoine des personnes publiques entre le domaine public et le domaine privé est née justement de la volonté de soumettre certains biens des personnes publiques au régime exorbitant de la domanialité<sup>273</sup>. L'existence d'une corrélation entre la théorie du domaine et le libéralisme économique a bien été soulignée par B. Pomel lorsqu'il note que « la législation domaniale est promulguée au temps du libéralisme économique et politique et conformément à une théorie du domaine qui est si étroitement liée à la nature libérale de l'Etat et à son évolution »<sup>274</sup>. Or, l'adoption du tel principe ne correspondait nullement à une évolution sociohistorique et culturelle de la pratique juridique du pays.

Au contraire, non seulement de la France métropolitaine, mais aussi coloniale, l'inexistence d'un cadastre entraîne forcément des difficultés de constitution et de gestion du domaine de l'administration publique. Il est, en effet, difficile de bien gérer ce qui est mal constitué ou en tout cas ce dont la constitution est problématique. Il ne sert à rien de prévoir des institutions dans les dispositions légales et de ne pas les mettre effectivement en place. Les problèmes domaniaux au Mali comme dans la majeure partie des pays de la sous région sont

---

<sup>272</sup> B. Pomel, « Contribution à l'étude du domaine de l'Etat et à son régime juridique, l'exemple des biens vacants », RASJEP, n° 3, septembre 1972, p. 727.

<sup>273</sup> Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, Droit administratif des biens, Tome 2, La propriété publique, Les domaines administratifs, L'expropriation, la réquisition, Les travaux publics, 14<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., 2011 p. 182 et suivants

<sup>274</sup> B. Pomel, « Contribution à l'étude du domaine de l'Etat et à son régime juridique, l'exemple des biens vacants », RASJEP, n° 3, septembre 1972, p. 729.

essentiellement dus à l'inadaptation des règles mises en place. En effet, la période coloniale a connu les sommiers de consistance pour ce qui concerne les biens de l'Etat. L'administration d'Etat elle-même s'est chargée, par l'entremise des administrateurs coloniaux, de leur mise en œuvre. Pour les biens des particuliers ainsi que des entreprises et collectivités coutumières, le législateur colonial a prévu le régime de l'immatriculation. Ce dernier régime est resté en vigueur depuis les premières heures de l'indépendance. Cependant, de cette dernière date à nos jours, le cadastre n'est pas constitué. Aussi, la détermination des biens pose des problèmes. En outre, le régime colonial et les différentes républiques n'ont jamais pu épuiser de façon certaine la problématique domaniale. Dans le premier cas, il est vrai que les contestations étaient minimales eu égard à la crainte du colonisateur. Dans le second cas, il apparaît bien évidemment que l'autorité de l'Etat a souvent été mise en cause. L'administration publique, selon tel ou tel intérêt, n'a pas manqué de transgresser les principes édictés par elle. Le territoire, en effet, était organisé de telle sorte que la terre, entre autres, n'avait pas de valeur patrimoniale et qu'elle ne pouvait appartenir aux hommes. Au contraire de cette conception coutumière et précoloniale, la colonisation a entendu vulgariser la propriété des biens. En même temps, elle a entendu doter l'Etat de moyens nécessaires à la mise en œuvre de son programme de développement. Or, l'utilisation du domaine par les personnes privées est souvent préjudiciable à l'administration publique ; le domaine public et privé, faisant l'objet d'usurpation au vu et au su de la puissance publique.

Aujourd'hui, le contentieux domanial et foncier découle de l'ensemble des mécanismes d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitations des biens de l'administration publique. Nous avons pu constater que le premier code domanial et foncier date de 1986, soit 26 ans après l'accession du pays à l'indépendance. Ce code a reçu diverses modifications. Des conférences et séminaires de formation ont été organisés pour les professionnels du droit. Les résolutions, qui en sont issues, ont permis de dégager des pistes de solution, mais elles n'ont pu résoudre la complexité de la problématique domaniale. Face à une législation insuffisante, inappropriée et mal connue, peut-on éviter des problèmes ? N'est-il pas nécessaire de s'en prendre aux causes plutôt qu'aux effets ? Il est évident que pour aboutir à des résultats satisfaisants, un corpus législatif clair et précis est indispensable. Aussi, a-t-on pensé que les états généraux sur le foncier (du 7 au 11 décembre 2009) constituaient l'occasion de doter le pays d'un outil de développement en phase avec les réalités socioculturelles. Nous pensons qu'il n'en a rien été. Le contentieux demeure, ainsi que la problématique de l'exécution des décisions de justice. L'une des difficultés tient au fait qu'il n'y a que trois tribunaux administratifs et une section administrative. Cette dernière statue, non seulement, en matière d'appel mais aussi de cassation. Il s'agit de la section administrative de la cour suprême du

Mali. Le 17 juin 2011, l'assemblée nationale du Mali a voté deux lois portant respectivement organisation judiciaire et création de tribunaux en République du Mali. Ces textes prévoient non seulement la création d'autres tribunaux administratifs mais également des cours d'appel administratives. Ces lois n'ont pas encore fait l'objet de promulgation, mais on peut espérer qu'elles auront des effets positifs.

Il faut se souvenir qu'aucun développement n'est envisageable sans justice. Nulle administration publique ne peut y parvenir sans une certaine organisation de son domaine. La question est grave, eu égard à la situation économique de l'administration. Les fonctionnaires, dans tous les cas, doivent pleinement jouer leur partition dans la préservation du domaine. Lorsque les dispositions légales existent, elles doivent être appliquées dans toute leur rigueur. Il n'est pas question de faire table rase du passé, mais plutôt de s'en inspirer pour un meilleur avenir.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons aisément remarquer qu'il n'est pas inutile de réfléchir pour ce qui concerne nos pays "en voie de développement" à la théorie de l'unicité des domaines. Certes, ce n'était pas l'objet de cette étude, mais il serait intéressant par rapport à nos collectivités publiques de n'envisager qu'un seul domaine, national peut être. Il a l'avantage de minimiser la problématique des litiges domaniaux et plus globalement celle de l'exécution des décisions de justice. Nous aurons compris aux termes de cette thèse que des difficultés majeures se posent au Mali tant au niveau de la constitution du domaine de l'administration publique, mais aussi au niveau de sa gestion. Il faut se poser la question de savoir si le domaine était constitué et mieux géré pendant la période coloniale. Il est difficile de répondre à cette question, mais ce qui ne fait aucun doute c'est que le domaine pendant la colonisation était mieux protégé. Mais pour quelles fins et contre quels maux ?

Il importe, aujourd'hui, d'améliorer la législation et la justice administrative. Le problème normatif et institutionnel est évident. En outre, il y a lieu de modifier substantiellement les comportements, notamment ceux des administrateurs. C'est dire qu'outre les difficultés évoquées plus haut, il convient de faire face à la problématique socio-culturelle. Il va de soi que tout cela a des conséquences au plan économique. En effet, la mauvaise gestion du domaine a un impact économique pour l'administration publique. Elle est un vecteur de sous-développement.



## **Sources et bibliographie**

### **I/ Sources**

#### **A/ Sources orales :**

Bah (A.), Administrateur civil à la retraite, ancien commandant du cercle de Djénné, entretien du 7 avril 2010 à Djénné.

Barry (H. B.), Notable peuhl du cercle de Macina, entretien du 14 mars 2009.

Bolly (I.), chef du village de Gobby, entretien du 29 juin 2008.

Bolly (A.), Interview sur Radio Kayira du 14 novembre 2007, La vie des éleveurs dans la Région de Mopti.

Diafara (D.), chef du Bureau des domaines et du cadastre à la direction nationale du domaine et du cadastre. Entretien en date du 06 octobre 2010.

Diarra (D.), ancien conseiller du village de Somadougou, Arrondissement de Baguinéda, cercle de Kati, Région de Koulikoro, entretien du 14 février 2009.

Doumbo (P.), chercheur à la Direction nationale de l'alphabétisation fonctionnelle et de la linguistique appliquée (D.N.A.F.L.A), entretien du 20 mai 2010.

Guomane (S.), membre de l'association des Bozo du Mali (ABM), entretien du 2 mai 2009 à Bandiagara.

Kounta (A. B.), Marabout à Ségou, entretien du 17 mai 2010 à Bamako.

Guomane (S.), membre de l'association des Bozo du Mali (ABM), entretien du 2 mai 2009 à Bandiagara.

Maiga (A.), Division patrimoine mobilier, Direction générale de l'administration des biens de l'Etat, entretien du 14 avril 2010.

Mallé (S.), Directeur adjoint du Musée national du Mali, entretien du 12 avril 2011.

Soumano (O.), chef des griots du Mali, entretien du 17 juin 2010.

Tapo (A) membre de l'association des Bozo, entretien du 5 mars 2008

Tapo (O.), Maître coranique, notable somono de Bamako, entretien du 14 avril 2008.

Tembely (O.), chef de village de Sié, Cercle de Bankass, Région de Mopti, entretien du 30 avril 2010 à Bamako.

Timbota (O.), Notable Bozo de la région de Mopti, entretien du 12 septembre 2009 à Bamako.

Tolo (A.), Secrétaire d'administration à la retraite, ancien chef d'arrondissement central de Macina, entretien en date du 17 avril 2009 à Ségou

Tolo (O.), chef de village de Solon dans le cercle de Koro, Région de Mopti, entretien du 20 avril 2010.

#### **B/Sources imprimées :**

Djoliba : Poème mandingue traduit en 1954 par le griot Fodeba Keita, poète et traditionnaliste malien in quotidien malien L'ESSOR du 21 septembre 1964  
Djibonding (D.), cours de droit administratif, Faculté des sciences juridiques et économiques de l'Université de Bamako, 1998.  
Traoré (O.), Les interventions de la puissance publique en matière immobilière, Cours de droit administratif, Faculté des sciences juridiques et économiques de l'Université de Bamako. 1999.

## **II/ Bibliographie**

### **A/ Archives nationales du Mali (ANM)**

#### **1/ Fonds Ancien**

A1- Ordres et décisions des commandants supérieurs, 1883-1889  
A2- Ordres et décisions du commandant supérieur Archinard, 1889-1892  
A7- Arrêtés, décisions-circulaires et ordres particuliers de Commandant supérieur, 1882-1902  
A8- Ordres généraux du Gouverneur du Soudan, 1882-1902  
A9- Décisions-arrêtés et circulaire du Gouverneur du Soudan (1895-1899)  
A6- Notes de Detrentinan, 1896  
042-Questionnaire- Domaine de l'Etat 1896-1897  
1D71-Note sur le chemin de fer du Sénégal au Niger par le capitaine Calmel- Octobre 1896  
040-Domaines Concession de terrain 1888-1897  
A22-Arrêtés sur le régime des concessions de terrain au Soudan 1898.  
044-Arrêté sur le régime des concessions de terrain du Soudan 1898  
045- Correspondances organisation foncière au Soudan, 1894.  
03-5- Correspondances sur le domaine, cercle de Bamako 1894-1920  
047-Régulation de la propriété foncière au Soudan 1899  
050- Commission de répartition des bâtiments entre le service colonial et local- 1902.  
A18-19- Décisions du gouverneur des colonies 1906-1916  
A20- Décisions-Arrêtés et circulaire du gouverneur du Soudan 1899-1903  
2D 160, Décret portant réorganisation du gouvernement général de l'A.O.F du 18 octobre 1904.  
1D22- Notice sur la formation historique et la constitution administrative de la colonie du Haut-Sénégal-Niger- 1905  
052- Domaine et concessions- Arrêtés instituant une conservation des hypothèques pour le Haut-Sénégal-Niger. Régime de la propriété foncière (1905-1911).  
01-Domaines et concessions-Correspondances avec le gouverneur général 1907-1915.  
055- Convention relative à la traversée de la voie ferrée 1907.  
057- Note au sujet du projet de décret sur l'organisation du domaine en A.O.F 1907-1909.  
1D 45, Codification des coutumes indigènes, Journal du Cercle de Koutiala, 17 octobre 1908.  
1D 45, Théorie générale de la propriété chez les indigènes du Haut-Sénégal-Niger, 1909.  
061- Statistiques des propriétés de l'Etat, du Gouvernement général et des colonies 1912.  
073- Règlements des permis d'occupation du domaine public  
075- Domaine- Régime foncier-Divers 1912-1913  
1D 21, Inspection générale des travaux publics, 6 mars 1923.  
Monographie du cercle de Douentza, Bamako Koulouba, ID 63. 1907  
Monographie du cercle de Djenné, ID 37. 1907  
Monographie du cercle de Ténenkou, ID 33, 1908.  
Monographie tous cercles, 1D 31, 1931.  
Monographie du cercle de Kati, 2G 1908.

Monographie du cercle de Bamako, 1D, 1883-1883.

## **2/Fonds récent :**

A16- Arrêtés divers 1922-1936

02- Domaines, correspondances, dossiers divers 1925-1950

## **Fonds numérique I :**

085- Domaines, affaires domaniales(1922)

O.854- Affaires domaniales- Correspondances (1930-1943)

0.1514- Logement et ameublement aux colonies- (1936)

0. 1941 Domaine de Bamako, correspondances diverses, (1950-1956)

0.309- Domaine- Décret n° 57 et 458 de (1957)

## **Fonds numérique II :**

0.361- Service des domaines-Arrêtés et décisions- 1937-1938.

0.1452- Domaines, correspondances diverses, rapports- 1957.

## **Fonds numérique III :**

A.1155- Arrêtés du gouverneur réglementant la cession des terrains domaniaux et le régime des eaux- 1917-1921.

K.2840- Correspondances du gouverneur relatives aux problèmes de logement et à la construction des bâtiments administratifs 1922.

## **3/ Lois :**

### **Lois françaises**

Bulletin des lois et décrets de la République française du 25 mars 1841, loi du 03 mars 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, pages 364 à 368.

Bulletin des lois et décrets de la République française du 14 Ventôse an VII, loi relative aux domaines engagés par l'ancien gouvernement, Page 63.

Bulletin des lois et décrets de la République française n° 1970 de 1898, loi sur le régime des eaux, pp- 393-401.

Loi 2006- 460 du 1<sup>er</sup> juillet 2006 portant code général de la propriété des personnes publiques.

### **Lois maliennes**

Loi n° 61- 14/AN-RM du 31 décembre 1961 fixant les taux des redevances pour occupation des terrains domaniaux

Loi n° 86-91/AN-RM du 1<sup>er</sup> Août 1986 portant code domanial et foncier en République du Mali.

Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998.

Loi n° 96-050 AN-RM du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

Loi N° 99-037 du 10 août 1999 modifiant l'article 19 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993.

Loi n° 01-079 du 20 août 2001 portant code pénal en République du Mali.

Loi n° 02-008 du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'ordonnance n° 00-027/ P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier.

Loi N° 06-023 AN-RM du 20 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers.

## **4/ Ordonnances et ordres généraux :**

Ordre général n°94 du 30 janvier 1893 sur le domaine foncier du Soudan



Ordonnance n°27/CMLN du 31 juillet 1974 portant incorporation au domaine de l'Etat du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis dix ans et non mis en valeur

Ordonnance n°15/CMLN du 06 mars 1975 fixant les taux de redevances annuelles dues pour occupation des terrains domaniaux

Ordonnance n° 92- 042/P-CTSP du 03 juin 1992, portant modification du code domanial et foncier

Ordonnance n° 027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier en République du Mali

### **5/Décrets**

Bulletin des lois du 18 septembre 1806, Décret du 05 septembre 1805 relatif aux réparations des biens immeubles régis par l'administration des domaines, p. 113.

Bulletin des colonies du 27 avril 1848, Décret du 27 avril 1848 concernant les hypothèques et les expropriations forcées aux colonies, p. 423-424.

Bulletin des colonies 1903, Décret du 10 mars 1903 modifiant le décret du 15 février 1889 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique au Sénégal, p 245.

Bulletin officiel des colonies 1903, p 427, J.O 1903, Décret du 30 juin 1903 rattachant au Gouvernement général de l'A.O.F la gestion des terrains cédés à bail sur le Niger par le gouvernement britannique, p. 433.

J.O de l'A.O.F du 1<sup>er</sup> novembre 1900 publiant le décret du 08 septembre 1900 portant régime de la propriété foncière en A.O.F, PP 426 à 429.

Bulletin des lois et décrets de 1904 publiant le décret du 23 octobre 1904 portant organisation du domaine en A.O.F, pp 1048 à 1053.

J.O du Haut Sénégal-Niger n° 09 de 1906 publiant le décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général, pp. 103 à 283.

J.O A.O.F n° 856 du 09 avril 1921 publiant le décret du 05 mars 1921 réglementant le régime des eaux en Afrique occidentale française, pp. 277 à 282.

J.O. A.O.F n° 1106 de 1925 publiant le décret du 08 octobre 1925, instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en A.O.F, pp. 868 à 878.

J.O A.O.F n° 1261 de 1928 publiant le décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O.F, pp. 783 à 785.

J.O A.O.F n° 1499 du 29 avril 1933 publiant le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en A.O.F, pp. 426 à 446.

J.O A.O.F n° 1643 de 1935 publiant le décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en A.O.F, pp. 1066 à 1067.

J.O. de la République française n° 121 du 21 mai 1955 publiant le décret 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en A.O.F et en A.E.F, pp. 5079 à 5082.

J.O de la République française n° 165 du 18 juillet 1956 publiant le décret n° 56-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret du 20 mai 1955.

J.O du Soudan français 1957, n° 1362 du 1<sup>er</sup> octobre 1957 publiant le décret n° 243 du 24 février 1957 instituant dans les territoires d'Outre-mer une procédure d'expropriation spéciale pour certaines terres acquises à la suite de concessions domaniales, pp. 730 à 732.

Décret n° 37/ P G- RM du 10 février 1969 portant réglementation des transferts de propriété foncière et constitution de droits réels sur les titres fonciers en République du Mali.

Décret n° 143/PG du 14 août 1975 portant fixation des modalités d'application de l'ordonnance n°27/CMLN du 31 juillet 1974.

Décret n° 184/PG-RM du 26 juillet 1986 portant réglementation des lotissements

Décret n° 92/P- CTSP du 27 février 1992 portant loi constitutionnelle en République du Mali.

Décret n° 94-335/P-RM du 1<sup>er</sup> novembre 1994 portant coup de cessions des terrains urbains du domaine privé immobilier de l'Etat à usage d'habitation.

Décret N° 96- 084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.

Décret 01-040/P-RM du 02 février 2001 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat.

Décret N° 01-041/P-RM du 02 février 2001 fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper

Décret n° 02-111/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales.

Décret N° 02-112/P-RM du 06 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des collectivités territoriales.

Décret N° 02-315/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.

#### **6/Arrêtés, lettres circulaires et instructions**

J.O A.O.F n° 95 du 27 octobre 1906, Instructions pour l'application du décret du 26 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'A.O.F, pp. 597 à 614.

J.O A.O.F n° 95 du 27 octobre 1906, arrêté n° 1014 du 26 octobre 1906 portant règlement pour l'application du décret du 24 juillet 1906 sur le régime de la propriété, pp. 570 à 586.

J.O H.S.N n° 45 du 1<sup>er</sup> juin 1908, Arrêté du Lieutenant gouverneur du 15 mai 1908 complétant l'article 6 de l'arrêté du 30 août 1905 relatif au régime des concessions urbaines dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger, p. 659.

J.O H.S.N n° 72 du 15 juillet 1909, arrêté du Lieutenant gouverneur réglementant la concession des terrains situés dans toute l'étendue de la colonie, pp. 258 à 260.

Arrêté 1578 du 25 octobre 1912, portant création d'un bureau des domaines, du timbre de la conservation de la propriété foncière et de la curatelle à Bamako, W. Ponty.

J.O A.O.F n° 613 du 02 septembre 1916, Instruction du 23 août 1916 relative à l'obligation de bâtir à imposer aux concessionnaires et adjudicataires de terrains domaniaux, pp. 509 à 571.

J.O.H.S.N n° 321-322 du 1<sup>er</sup> – 15 décembre 1919, Arrêté du Lieutenant gouverneur du 25 novembre 1919 réglementant les permis d'habitation à accorder aux indigènes aux abords des agglomérations européennes, pp. 608 à 609.

J.O H.S.N n° 331 du 1<sup>er</sup> mai de 1920, Arrêté du Lieutenant gouverneur réglementant la cession des terrains domaniaux, pp. 121 à 123.

J.O du Soudan Français du 8 février 1921, Arrêté du Lieutenant-gouverneur du Soudan français du 8 février 1921, pp. 64 à 65.

J.O du Soudan français n° 381 du 15 avril 1922, Arrêté du Lieutenant gouverneur déterminant à proximité de l'agglomération européenne de Bamako le périmètre destiné à l'établissement de quartiers exclusivement affectés à l'habitation des indigènes, pp. 120 à 121.

J.O. A.O.F n° 517 du 15 décembre 1927, Arrêté du Lieutenant gouverneur du 16 septembre 1927 portant organisation du régime forestier au Soudan, pp. 569 à 572.

J.O A.O.F n° 1265 du 8 décembre 1928, Arrêté n° 2895 réglementant les conditions d'application du décret du 29 septembre 1928 sur le domaine et les servitudes d'utilité publique en A.O.F, pp. 908 à 910.

J.O du Soudan français n° 719 du 3 avril 1936, Arrêté du Lieutenant gouverneur réglementant la cession des terrains domaniaux au Soudan français, pp. 244 à 253.

#### **B/ Archives nationales du Sénégal :**

Archives nationales du Sénégal, P. 283, 1896.

Archives nationales du Sénégal, pièces écrites A.16, 1903, Lonneau.

Archives nationales du Sénégal, P. 413, 1917 pièces écrites.

4P 237 Lotissement de Banamba, Kolokani et Koutiala 1919 : pièces écrites

4P 238 Urbanisme au Soudan, lotissements à Bamako, pièces écrites et plans 1922.

4P 243 Urbanisme à Bamako, plan d'aménagement de la ville 1934 : pièces écrites et plans.

4P 251 Urbanisme à Ségou, installations : plan de masse des gares, ports et villes de Ségou, déclassement partiel du domaine public 1937 : pièces écrites et plans.

4P 240 Urbanisme à Bamako, établissement du plan et création de zones d'isolement du quartier de Dar Salam 1941 : pièces écrites et plans.

### **C/Ouvrages**

Abadié (M.), Afrique centrale, La colonie du Niger, Paris, Société d'Editions Géographiques, Maritimes et Coloniales, 1927.

Abadié (M.), Nos richesses soudanaises et le chemin de fer transsaharien, Paris, Société d'Editions Géographiques, Maritimes et Coloniales, 1928.

A.O.F. : Réalités et héritages, Sociétés ouest-africaines et ordre colonial 1895-1960, Tome I, Direction des Archives du Sénégal, Dakar 1997, 1317 pages.

A.O.F. : Réalités et héritages, Sociétés ouest-africaines et ordre colonial 1895-1960, Tome II, Direction des Archives du Sénégal, Dakar 1997, 1273 pages.

Auby (J. M.), Bon (P.), Auby (J. B.), Terneyre (P.), Droit administratif des biens, Domaine public et privé, Travaux et ouvrages publics, Expropriation 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2011, 742 pages.

Baa (M.), Sumbunu (M.), Bozo, histoire, édition, Hayidara, Niamey, 1987, 201 pages.

Bachelet (M.), Systèmes fonciers et reformes agraires en Afrique noire, LGDJ, Paris, 1968.

Beaudoin (G.), Les dogons du Mali, Paris, éditions Arman Colin, 1984, 222 pages.

Béchet (E.), Cinq ans de séjour au Soudan français, Paris, Librairie Plon, 1889.

Bertrand (B.), La question foncière dans les villes du Mali, Karthala, Orstom, Editions de l'Orstom, Paris 1994, 315 pages.

Canale (J. S.) , Afrique Noire, L'Ere coloniale, 1900-1945, Paris, Editions sociales, 1977, 637 pages.

Challaye (F.), Histoire de la propriété, Paris PUF, 1948, 124 pages.

Chapus (R.), Droit administratif général, Tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Montchretien, 2001, 1427 pages.

Conac (G.), Dynamiques et finalités des droits africains, Paris, éditions Economica, 1980, 507 pages.

Coquery (V. C.), (Maniot H.), L'Afrique noire de 1800 à nos jours, PUF 1974.

Coquery (V. C.), Eglise et pouvoir colonial au Soudan français, Paris, Editions Karthala, 1987, 539 pages.

Cornevin (R.), Histoire de l'Afrique, colonisation, décolonisation, indépendance, Paris, Payot, 1975, 692 pages.

De Benoist J. R., L'A.O.F. de 1944 à 1960, Les Nouvelles Editions Africaines, 1983, 617 pages.

Daget (J.), La langue bozo, Dakar, IFAN, 1953, 276 pages.

De caix (R.), Amery (L.), Haelewyn ( J.), Le domaine colonial français, histoire, industrie, agriculture, mœurs, vie, coutumes, beaux arts, tome III Paris, Ed. du Cygne, 1930, 474 pages

Delafosse (M.), A.O.F., A.E.F., la côte des Somalis, Paris, Librairie Plon 1931, 611 pages.

Delafosse (M.), Haut-Sénégal-Niger, le pays, les Peuples, les Langues, Tome I, Paris, G-P. Maisonneuve et Larose, 1972, 526 pages.

Delafosse (M.), Haut-Sénégal-Niger, l'Histoire Tome II, Paris, G.P. Maisonneuve et Larose, 1972, 428 pages.

Delafosse (M.), Haut-Sénégal-Niger, les Civilisations Tome III, Paris, G-P. Maisonneuve et Larose, 1972.

De Laubadère (A.), Venezia (J. C.), Traité de droit administratif, Tome 3, 4<sup>e</sup> édition, 1990, 427 pages.

Delavignette (R.) Mouralis (B.) et Piriou (A.), Savant et politique (1897-1976), Paris, Karthala, 2003.

Delavignette (R.), L'Afrique occidentale française, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1931, 239 pages.

Dembélé (D.), Reformes législatives et pratiques administratives, la tutelle sur les communes rurales de Yélékébougou et Sannankoroba, Edition Karthala, 2005, 247 pages.

Deschamps (H.), L'Afrique noire précoloniale, PUF, Paris, 1962.

Deschamps (H.), Les religions de l'Afrique noire, PUF, Paris 1965.

Deschamps (H.), Méthode et doctrine coloniale de la France, A. Colins, Paris.

Deschamps (H.), La fin des empires coloniaux, PUF, Paris, 1959.

Déviillier (J. M.), Cours de droit administratif, Montchretien, Neuvième édition, 2005, 871 pages.

Déviillier (J. M.), Cours de droit administratif des biens, Montchretien, Quatrième édition, 2005, 871 pages.

Diarrah (C.O.), Le Mali, bilan d'une gestion désastreuse, édition L'Harmattan, 1990, 317 pages.

Diarra (I.), Déclin des traditions de la société bamanan, Bamako, 2005, 120 pages.

Dieterlen (G.), Essai sur la religion bambara, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, 1988, 264 pages.

Diouf (M.), Histoire du Sénégal, Maisonneuve Larose, 2001.

Doublier (R.), La propriété foncière en AOF, régime de droit privé, Saint-Louis du Sénégal, 1952, 496 pages.

Dubois (F.), Notre beau Niger, Paris, Flammarion, 1911, 299 pages.

Duchêne (A.), La politique coloniale de la France, Paris Payot, 1928, 349 pages.

Dufau (J.), Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation, Le Moniteur, Cinquième édition, 2001, 576 pages.

Duponcheil (A.), Le chemin de fer transsaharien, jonction entre l'Algérie et le Soudan, Paris, Lib. Hachette et Cie, sans date, 366 pages.

Dupuis (G.), Guédon (M. J.), Patrice (C.), Droit administratif, 12<sup>e</sup> édition, Sirey, 2011, 727 pages.

Forgeron (J. B.), Le protectorat en A.O.F. et les chefs indigènes, Bordeaux, Y. Cadoret, 1920

Forges (J.-M.), Droit administratif, 6<sup>e</sup> édition corrigée, PUF, 2002, 391 pages.

Gaffarel (P.), Le Sénégal et le Soudan français, Paris, Librairie Ch. Delagrave, 1890, 237 pages.

Garougeau, Desfeulles, Hardy, Le domaine colonial français, Tome IV, Ed. du Cygne 1930.

Gaudemet (Y.), Traité de droit administratif, Droit administratif des biens, Tome 2, La propriété publique, Les domaines administratifs, L'expropriation, la réquisition, Les travaux publics, 14<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., 2010, 687 pages.

Girardet (R.)aoul, L'idée coloniale en France de 1871 à 1962, Paris, La table ronde, 1972.

Griaule (M.), Dieterlen (G.), Le renard pâle, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Institut d'ethnologie, 1965, 344 pages.

Griaule (M.), Dieu d'eau, Paris, Fayard, 1966, 255 pages.

Guillon (E.), Les colonies françaises, Paris, Lib. H.E. Martin 1881, 140 pages.

Guy (C.), L'avenir de l'A.O.F., l'Afrique française, 1927.

Hayes (C.), in L'Afrique sous domination coloniale, Histoire générale de l'Afrique, Présence Africaine / Edicef/ Unesco, Edition abrégée, 1989 (544 pages) (comité scientifique pour la rédaction d'une histoire générale de l'Afrique. Unesco).

Hesseling (J.), Djiré (M.) et Oomen (B.M.), Le droit en Afrique, édition Karthala, 2005, 371 pages.

Illiffe (J.), Les africains, Histoire d'un continent, Flammarion, « champs » 1ere édition 1957.

Jolly (J.), Histoire du continent africain des origines à nos jours, Paris, l'Harmattan 1989, 192 pages.

Jolly (J.), Histoire du continent africain de 1939 à nos jours, éditions Paris l'Harmattan 1996, 224 pages.

Kamian (B.), Des tranchées de Verdun à l'église Saint Bernard, 80.000 combattants maliens au secours de la France (1914- 18 et 1939-45), Editions Khartala, 2001, 468 pages

Keita (B.), Le monde Malinké de Kita dans les années 1910, Editions Jamana, 1988, 159 pages.

Ki-Zerbo (J.), L'histoire de l'Afrique noire, Editions Hatier 1998, 453 pages.

Konaré (A. O.) Les grandes dates du Mali, éditions Imprimerie du Mali 1983, 248 pages.

Kouassigan (G.), L'homme et la terre, droits fonciers et droits de propriété en Afrique occidentale, Paris, ORSTOM, 1966, 283 pages.

Labouret (H.), La langue des peuhls ou foulbé, Dakar, Ifan, 1952, 286 pages.

Labouret (H.), Colonisation, colonialisme, décolonisation, Paris, Editions Larose, 1952, 205 pages

Lebarbier (L.), Les bambaras : mœurs, coutumes, religions, Paris, Ed. Larose, 1918, 42 pages.

Leboucher (L.), Etudes sur les cinquante pas géométriques dans les colonies françaises, Ed. Augustin Challamel, 1918, 224 pages.

Lebris (E.) Leroy (E.) Politiques foncières et territoriales, in Politique africaine N° 21 de mars 1986, édition Khartala.

Liauzu (C.), Colonisation : droit d'inventaire, Armand Colin/ S.E.J.E.R, Paris, 2004, 352 pages

Madjarian (G.), L'interdit d'aliéner, L'inventaire de la propriété, De la terre sacrée à la société marchande, L'harmattan, 1991, 379 pages.

Marseille (J.), Empire et capitalisme français (1880-1950), histoire d'un divorce, Paris, Albin Michel, 1984.

Martial (J.), Charande (B.), Régénération des ressources naturelles et conflits fonciers dans le cercle de Tombouctou, Mali, Lyon 1997.

Maupin (N. R.), Droit des biens, Cours et travaux dirigés, Paris, 3<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2010, 535 pages.

Monteil (Ch.), L'élevage au Soudan, Ed. Augustin Challamel, 1905, 204 pages.

Monteil (Ch.), Les bambaras de Ségou et du Kaarta, Paris, Ed. G.P. Maisonneuve et Larose, 1977, 440 pages.

Monteil (Ch.), La langue des bozos, Paris, Ed. Leroux 1919, 399pages.

Paillard (H.J.), Périples noirs, Sénégal, Soudan, Niger, Haute Volta, Paris, Les œuvres françaises, 255 pages

Pataux (A.), Dogons, gens de la falaise, Milan, 5 continents, 2004, 74 pages.

Paudrat (J.), Dogon, Ed. Dapper, 1994, 285 pages.

Pâques (V.), Les bambaras, Paris PUF 1954, 123pages.

Peiser (G.), Droit administratif des biens, Le domaine, L'expropriation pour cause d'utilité publique, La réquisition, Le travail public, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2010, 192 pages.

Pellegrin (J.), Les poissons des eaux douces de l'Afrique occidentale ( du Sénégal au Niger), Paris, Ed. Larose, 1923, 373 pages.

Perrot (C. H.) et Fauvelle (A. F.X.), Le retour des rois, les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine, Paris, Khartala, 1991.

Perrot (C. H.), Les sources orales de l'histoire de l'Afrique, Paris, Khartala, 2000.

Petit (E.), Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat, Tome I, Editions Berger Levrault 1894.

Petit (S.), L'expropriation pour cause d'utilité publique : gestion publique, pratique administrative, Berger Levrault, 2000, 211pages

- Niane (D. T.), Le Soudan occidental au temps des grands empires, Paris, Présence africaine, 1975, 267 pages.
- Regismanset (Ch.), Ce que tout français devrait savoir sur nos colonies, Laval, imprimerie L. Barnéoud et Cie, 185 pages.
- Regismanset (Ch.), Questions coloniales, les colonies, leur administration 1912-1919, Ed. Larose, 1923, 258 pages.
- Rogert (A. P.), L'évolution des coutumes de l'ouest africain et la législation française, Paris, Editions de l'Encyclopédie d'Outre-mer, 1955.
- Sabatié (A.), Le Sénégal : sa conquête et son organisation, Imprimerie du Gouvernement, sans date, 434 pages.
- Sall (A.), Le pari de la décentralisation au Mali, Bamako, édition Sodifi, 1993, 332 pages.
- Sanankoua (B.), Un empire peuhl au XIXe siècle, La Diina de Maasina, Paris, Khartala, 1990, 176 pages.
- Sanogo (K.), Bambara, socio-anthropologie, Etudes maliennes, n°61, 2004, 72 pages.
- Sanogo (K.), Bambara, culture et traditions, Etudes maliennes, n°32, 2001, 65 pages.
- Sarraut (A.), La mise en valeur des colonies françaises, Paris, Payot, 1923.
- Sarrazin (H.), Races humaines au Soudan, vol. I, Chambéry, Imprimerie générale de la Savoie, 302 pages.
- Sawadogo (R. A.), L'Etat africain face à la décentralisation, la chaussure sur la tête, Paris Karthala, 2001, 280 pages.
- Touré (S.), Le budget du Mali, sa conception, ses fonctions, A quoi sert l'impôt ? édition Jamana, 1987, 313 pages.
- Tribillon (J.F.), « Présentation de quelques instruments du droit urbain africain francophone : concession, permis d'habiter, permis d'occuper », la croissance périphérique des villes du Tiers monde, le rôle de la promotion foncière et immobilière, Paris, CEGET, 1980.
- Urvoy (Y.), Petit atlas ethno-démographique du Soudan entre le Sénégal et le Tchad, Paris, Ed. Larose, 1942, 52 pages.
- Vignon (L.), Les colonies françaises, leur commerce, leur situation économique, leur utilité pour la métropole, leur avenir, Paris, Ed. Guillaumin et Cie, 1886, 234 pages.
- Viguié (P.), Le Soudan français : ressources et possibilités agricoles, Paris Ed. Larose, 1939, 101 pages.
- Walter (J. F.), Apprentissage de l'Afrique, Peuples dogon et lobi en 1952, L'Harmattan, 2002, 290 pages.
- D/ Articles et contributions**
- Bourdillon, Les conditions d'application possibles de l'acte Torrens au Sénégal, Recueil Penant, 1907.
- Dareste (J.), « L'Afrique occidentale et la crise économique », la chronique coloniale, février 1932.
- Les coutumiers juridiques de l'Afrique occidentale française, Tome II Soudan, Larose Editeurs, 1939, 413 pages.
- Demaison (A.), Le régime des concessions foncières en Afrique occidentale française, Revue juridique et politique de l'Union française, n° 4, 1954.
- Demaison (A.), Le régime foncier coutumier des autochtones en A.O.F., Revue juridique et politique de l'Union française, n° 2, 1956.
- Demaison (A.), Le régime de l'immatriculation foncière en A.O.F., Revue juridique et politique de l'union française, n°3, 1956.
- Chabas (J.), « Le régime foncier coutumier en A.O.F. », Annales Africaines, 1957.
- Chabas (J.), L'immatriculation foncière en A.O.F. depuis le décret du 20 mai 1955, Annales Africaines, 1958.
- Chabas (J.), « De la transformation des droits coutumiers en droit de propriété » Annales Africaines, 1959.

Kalam-Ray G., Les droits fonciers coutumiers de la République démocratique du Congo, Revue juridique et politique, n° 4, octobre-décembre 1979.

Chabas (J.), Les régimes fonciers africains et malgaches, Paris, LGDJ, Bibliothèque africaine et malgache, 1971.

B. Pomel, « Contribution à l'étude du domaine de l'Etat et à son régime juridique, l'exemple des biens vacants », RASJEP, n° 3, septembre 1972.

La question foncière en Afrique noire, esquisse d'une nouvelle problématique de l'étude des rapports sociaux impliqués par l'espace, Journal of legal pluralism, 1982.

Kouassigan G. et autres, Droit des biens, Encyclopédie juridique de l'Afrique, Tome 5, G., les Nouvelles Editions Africaines 1982, 494 pages.

Binet J., Nature et Limites de la famille en Afrique noire, Orstom, Fonds documentaire, 1983.

La protection du patrimoine culturel mobilier, Recueil de textes législatifs du Mali, Unesco, 1988, 59 pages.

Unesco, Histoire générale de l'Afrique, L'Afrique sous domination coloniale 1880-1935, Présence africaine, Edicef, 1989.

Les Litiges fonciers au Mali, Doctrine et jurisprudence, 2<sup>e</sup> édition, revue et corrigée, Friedrich Ebert, Bamako, 1997.

La Revue du Conseil économique et Social, N° 2, Février-Avril 1997, 127 pages.

Chavrier G., La qualification juridique de l'eau des cours d'eau domaniaux, RFDA, Septembre-Octobre 2004.

Coulibaly (C.), La question institutionnelle au Mali, Les Cahiers de Mande Bukari Revue trimestrielle de l'Université Mande Bukari, N° 11, Editions Le Cauri d'Or, 2008, 127 pages.

Djogbenou J., Le régime foncier au Bénin, Droit et Lois, revue trimestrielle d'informations juridiques et judiciaires, N° 9, 2009.

Aurélien Gaborit, in Hebdomadaire d'information Dourouni, n° 47 du 28 au 04 mars 2011.

Ciwara, collections du musée du quai Branly, Exposition Musée National du Mali, 26 janvier 2011

### **E/ Thèses de doctorat**

Ba (A.), Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali : Thèse, Paris 1, 2008.

Coquet (E.), Le domaine public colonial, Université de Poitiers, Faculté de droit, 1904, 182 pages.

Dembélé (K.), Sociologie politique des paysans du Mali, Thèse, Paris X, 1970, 477 pages.

Epinay (G.), Les droits domaniaux de l'Etat et la propriété autochtone au Sénégal, thèse droit, Paris, 1949, 307 pages.

Kouassigan (G. A.), L'homme et la terre, Thèse droit, Toulouse, 1962, 429 pages.

Lemercier (C.), La part du droit administratif dans la gestion du domaine privé de l'Etat, Thèse, Paris 2, 1990,

Molleur (B.), Le droit de propriété sur le sol sénégalais, Thèse, 1978, Université de Dijon, 574 pages.

Nzepa (S.), Le rôle du programme d'ajustement structurel dans la réforme du régime de l'investissement étranger adoptée par les pays d'Afrique subsaharienne, Université de Paris II, 1997, 432 pages.

Pamela (R.), La procédure d'immatriculation foncière en Afrique, Thèse droit, Paris, 1955, 486 Pages.

Rocheude (A.), Le droit de la terre au Mali, un aspect juridique du développement économique, thèse droit, Université de Paris I, 1976, 532 pages.

Sanogo (T.), Le régime juridique de l'eau au Mali, Thèse, Aix en provence, 1986, 368 pages.

Sarr (M.), Bamako et Banconi son quartier illégal, Thèse, Université de Paris I, 1980, 378 pages.

Sow (B.), L'acquisition de l'habitat urbain au Mali, Thèse droit 2000, Université de Montpellier I, 367 pages.

Thioup (B.), Le droit maritime au Sénégal, thèse, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1964, 498 pages.

Tribillon (J.F.), Urbanisation, colonisation et développement au Sénégal, thèse droit, Paris, 1969, 531 pages.

Verdier (R.), Essai d'ethno-sociologie juridique des rapports fonciers dans la pensée négro-africaine, thèse droit, Paris, 1959, 388 pages.

### **F/ Ressources électroniques**

<http://www.droit-aliments-terre.eu>

<http://www.afriqueavenir.org>

<http://www.Wikipedia.org/wiki/merina>

[http://www.Cairn.info/load\\_pdf.php](http://www.Cairn.info/load_pdf.php)

[http://www.gret.Org/edr/foncier afrique.htm](http://www.gret.Org/edr/foncier%20afrique.htm)

<http://www.Books.google.fr>

<http://www.Wikipédia.org>

<http://www.pointsdactu.org>

<http://maliba.8m.com/Ethnies/bozo.htm>

[http:// www.private property.ertim.org](http://www.private%20property.ertim.org)

<http://www.persee.fr>

<http://www.adef.org>

[http://www:// Wikipédia. Org/ wiki/ famille](http://www://Wikipédia.Org/wiki/famille)

[http:// www.fao. Org/](http://www.fao.Org/)

[http:// www.foncier.org](http://www.foncier.org)

<http://www.vosdroits.servive-public.fr>

<http://www.reseau-terra.eu>

<http://www.wikisoure.org>

<http://www.philosophie-droit.asso.fr>

[http://www.wikipedia.org/wiki/Personne\\_morale](http://www.wikipedia.org/wiki/Personne_morale)

<http://www.icrei.org>

<http://www.droitpublic.net>

<http://www.dictionnaire-juridique.com>

<http://www.cetri.be>

[http://fr.wikipedia.org/wiki/ajustement\\_structurel](http://fr.wikipedia.org/wiki/ajustement_structurel)

<http://afriquepluriel.ruwenzori.net>



## Table des matières

Dédicace.....	1
Rémerciements.....	2
Sigles et abréviations.....	3
Sommaire.....	6
Résumé.....	7
Introduction .....	10
I/ Aperçu historique	
.....	11
II/ Notion des	
concepts.....	17
A/ Le régime	
juridique.....	17
B/ L'administration	
publique.....	19
C/ Les	
biens.....	21
III/ La problématique.....	22
IV/ Le plan de	
l'étude .....	24
Première partie L'introduction de la notion de domanialité dans le droit malien avant l'indépendance.....	25
Titre I La réception de la domanialité d'origine coloniale par un droit qui l'ignorait.....31	
Chapitre I L'ignorance de la problématique domaniale par le droit coutumier.....34	
Section I La propriété coutumière est-elle uniquement collective ? .....39	
Paragraphe I Les biens immobiliers objet de propriété collective.....42	

## I/ En milieu

bambara .....	
.....	44

### A / Histoire des bambaras et mystique de la

terre.....	45
------------	----

#### a/ Histoire

foncière.....	
.....	45

#### b/ Impact du mystique sur les

Bambaras.....	47
---------------	----

### B/ Notion de propriété collective immobilière chez les

bambaras.....	49
---------------	----

### C/ La terre plutôt objet

d'usufruit.....	51
-----------------	----

## II/ En milieu

peuhl .....	
.....	53

### A/

L'habitat.....	
.....	56

### B/ Les

pâturages.....	
.....	58

#### 1/ Les différents

pâturages.....	
.....	58

#### 2/ La propriété non exclusive des

“bourgous”.....	60
-----------------	----

#### 3/ Les autres formes de propriété en milieu

peuhl.....	62
------------	----

#### a)Le

“Hariima”.....	
.....	62

b)Le	
“Waldawaré”	.....62
c)Le	
“Beïtel”	.....63
C/ Les mosquées et autres lieux de	
prières	.....64
1) Les	
mosquées	.....64
2) Autres lieux de	
prière	.....65
D/ Les terrains de	
cultures	.....65
1) Le “Leydi	
Beyetel”	.....65
2) Les “Leydi	
Maral”	.....67
III/ En milieu dogon	.....68
A/ le principe de la propriété	
dogon	.....68
B/ L’impossible appropriation de la terre	
dogon	.....69
C/ La propriété des cours d’eau, lacs, mares	
etc	.....72
1/ Origines des conceptions coutumières	
dogon	.....72

2/ Prétentions des riverains à la pleine propriété.....	74
Paragraphe II Les biens mobiliers faisant objet de propriété collective.....	77
Section II La propriété privée coutumière.....	81
Paragraphe I La propriété précoloniale en matière immobilière est-elle privative ?.....	82
I/ Le droit coutumier et le principe de la propriété immobilière .....	83
II/ L'exception au principe .....	86
Paragraphe II La propriété privée des indigènes en matière de biens meubles.....	90
A/ Origine et nature de la propriété privée mobilière .....	91
B/ Droits de la femme en matière de propriété mobilière .....	92
C/ Droits des serfs en matière mobilière.....	93
D/ Marques de propriété .....	93
E/ La propriété des objets trouvés .....	94
F/ La propriété des animaux errants.....	95
Conclusion du chapitre 1.....	9

Chapitre II La consistance du domaine à l'époque coloniale .....	98
Section I L'expérimentation de nouveaux principes de domanialité publique.....	101
Paragraphe I Le domaine public naturel au Soudan français.....	104

I/ le principe de la domanialité publique de toutes les eaux du	
Soudan .....	106
A/ Le classement des eaux (décret du 23 octobre	
1904).....	108
B/ Une classification	
arbitraire .....	111
C/ Les raisons du régime exorbitant	
.....	112
II/ Les restrictions au principe de la domanialité des eaux du	
Soudan.....	115
A/ Les eaux de	
pluie.....	
.....	117
B/ Les sources non	
domaniales .....	118
III/ Autres dépendances du domaine public	
naturel .....	119
A/ Du lit des cours	
d'eau .....	
119	
B/ Des lacs, étangs et	
lagunes .....	122
C/ Des	
sources .....	
.....	123
D/ Des Puits et	
abreuvoirs .....	
.....	124
IV/ L'applicabilité de la	
domanialité.....	125
Paragraphe II La consistance du domaine public artificiel de l'Etat au Soudan	
français.....	130
I/ Les canaux de dessèchement et d'irrigation, les aqueducs et les canaux de navigation et	
leurs chemins de	

halage.....	.....131
A/ Canaux de dessèchement et d'irrigation .....	131
B/ Les	
aqueducs.....	.....134
C/ Les canaux de navigation et leurs chemins de halage .....	134
II/ Les voies de communication .....	135
A/ Les chemins de fer .....	.....135
B/ Les	
routes .....	.....138
C/ Les ports, les digues fluviales, les sémaphores.....	140
D/ « les lignes télégraphiques et téléphoniques ainsi que leurs dépendances ».....	141
III/ « Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique ».....	141
IV/ « Les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires ainsi qu'une zone large de 250 mètres autour de ces ouvrages » .....	142
Section II La spoliation des indigènes et la mise en place du domaine privé de l'Etat.....	143
Paragraphe I Les théories de la succession d'Etats et des terres vacantes et sans maître...	145
I/ L'adoption du principe de la succession d'Etats .....	146
II/ La propriété des terres vacantes et sans maitre .....	149
Paragraphe II La consistance du domaine privé bâti et du domaine privé mobilier de l'Etat colonial au Soudan français.....	153

I/ Le domaine privé bâti de l'Etat au Soudan	
français.....	154
A/ Les bâtiments civils du domaine	
privé .....	155
B/Les bâtiments	
militaires .....	
	.156
II/ Le domaine privé mobilier de l'Etat au Soudan	
français .....	157
Conclusion.....	
	.....160
Titre 2 La gestion du domaine antérieurement à	
l'indépendance.....	161
Chapitre I La prédominance du communautarisme sur	
l'individualisme.....	163
Section I : Les biens immeubles coutumiers sont-ils dans le commerce juridique ?.....	166
Paragraphe I Les fondements de la structure	
communautaire.....	168
I/ La	
case .....	
	.....169
II/ La famille élargie ou le	
quartier.....	170
A/ Notion de famille élargie, globale ou de	
quartier.....	170
B/ La famille et les droits de ses	
membres.....	173
C/ La Famille et le ménage ou la	
case.....	173
D/ La Famille et la société	
globale.....	175
III Le	
village.....	
	.....176

A/ les droits du chef de village en milieu	
bambara .....	178
B/ Les droits du chef de village	
dogon.....	178
IV/ Le ‘‘Kafo’’ ou ‘‘Diamana’’	
.....	179
Paragraphe II : L’affirmation des droits des premiers occupants (le chef de	
terre).....	182
I/ L’occupation	
première .....	
.....	184
II/ Le maître de	
terre .....	
.....	185
A/ Le concept de maître de terre en milieu bambara et	
dogon.....	185
1/ Distinction entre le maître de terre et le prêtre de la	
terre .....	186
2/ L’allotissement des	
terres .....	187
B/ Autres prérogatives de maître de	
terre.....	189
III/ Les droits et devoirs du maître des pâturages (le Jowro ou	
Dioro) .....	190
A/ L’avènement du	
Jowro .....	
....	190
B/ Les prérogatives du	
Jowro .....	19
2	
C/ La fin de la mission du	
Jowro .....	195
Paragraphe III La gestion des biens	
meubles .....	197



Section II La gestion du dji	
(eau).....	199
Paragraphe I Historique de la propriété	
hydraulique .....	200
I/ Les génies des	
eaux.....	
.....	201
II/ Le Faro en milieu	
Bambara .....	
.....	202
A/ Origine de	
Faro .....	
.....	202
B/ La conception mythique du droit	
coutumier.....	204
C/ Le mythe des	
couleurs .....	
.....	205
III/ Le	
rituel .....	
.....	206
Paragraphe II Les droits et devoirs du dji tiguï (propriétaire de	
l'eau).....	208
I/ Les devoirs du Dji tiguï et /ou du Ba	
tiguï .....	211
A/ La nécessité de	
l'alliance .....	
.....	211
B/L'obligation de	
sacrifice .....	
.....	212
II/ La gestion proprement dite du Dji	
tiguï .....	213
1/ Le droit de pêche en règle	
coutumière.....	214

a) La division des espaces.....	215
b) La liberté de la navigation.....	216
c) L'exclusivité du droit.....	216
d) La délimitation des zones de "propriété".....	216
e) L'administration chez les enfants de l'eau .....	217
2/ Les grandes pêches .....	218
3/ Les petites pêches.....	220
a/ Les offrandes pour les petites pêches .....	220
b/ L'amélioration des conditions des petites pêches .....	221
III/ La Sanction coutumière du délit de pêche .....	221
a/ La pêche entreprise en dehors de la période prévue .....	221
b/ La pêche des étrangers.....	222
IV/ Les piroguiers .....	222
V/ La coutume et la navigation indigène .....	223

Conclusion.....	225
Chapitre II Le double mode de gestion d'un domaine unique.....	226
Section I L'introduction au soudan français du 'l'act torrens' et du régime de l'immatriculation.....	231
Paragraphe I Les décrets du 24 juillet 1906, du 26 juillet 1932 et le "Torrens Act" au Soudan.....	235
I/ Le décret foncier du 24 juillet 1906.....	237
A/ L'admission de la propriété indigène.....	237
B/ La nouvelle réglementation de 1906.....	238
II/ Les décrets du 8 octobre 1928 et du 26 juillet 1932.....	241
Paragraphe II L'immatriculation, la confirmation et la constatation des droits fonciers coutumiers.....	242
I/ La confirmation et la constatation des droits fonciers coutumiers.....	243
A/ La confirmation des droits fonciers des indigènes du Soudan français.....	245
B/ La constatation des droits fonciers coutumiers.....	246
C/ Le financement des opérations de constatation .....	249
D/ L'aliénation des droits fonciers coutumiers.....	249
E/ L'abandon des droits coutumiers.....	251
II/ L'adoption du principe des concessions .....	251

A/ La distinction des catégories de concessions.....	252
B/ Les concessions de terres détenues par l'Etat dans les formes et conditions prévues par le code civil ou le régime de l'immatriculation.....	253
C/ Les concessions de terres grevées de droits fonciers coutumiers ne comportant pas droit de disposition ni emprise évidente et permanente sur le sol.....	253
III/ Le régime hypothécaire.....	254
A/ Le concept du régime hypothécaire .....	254
B/ Les règles régissant l'hypothèque.....	256
Paragraphe III La mise en œuvre au Soudan du régime métropolitain d'expropriation.....	257
I/ La procédure d'expropriation dans la colonie.....	260
A/ Le rôle de l'administration.....	261
B/ La décision d'expropriation.....	262
II/ Les effets de l'expropriation coloniale.....	263
A/ La dépossession unilatérale .....	263
B/ Le transfert des droits de l'exproprié à l'Etat colonial.....	264
III/ Le droit à l'indemnité .....	264
Section II La gestion coloniale et la protection du domaine public.....	267

Paragraphe I La gestion coloniale du domaine public naturel et artificiel au	
Soudan.....	271
I/ La gestion du domaine public naturel au Soudan	
français .....	273
A/ Nécessité de	
distinction.....	
.....	274
B/ La délimitation du domaine public	
naturel.....	275
II/ La gestion du domaine public	
artificiel .....	278
Paragraphe II La protection du domaine public colonial .....	279
I/ L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public pendant l'époque coloniale.....	281
A/ L'inaliénabilité du domaine public au Soudan	
français.....	281
B/ L'imprescriptibilité des biens du domaine public au Soudan	
français.....	282
II/ La protection pénale du domaine	
public.....	2282
Conclusion de la première	
partie .....	286
Deuxième partie La consistance du domaine de l'Administration publique et la problématique	
de sa gestion depuis l'indépendance.....	288
Titre I La consistance du domaine de l'Administration	
publique.....	289
Chapitre I Le domaine de	
l'Etat.....	292
Section I L'adoption des critères préexistants en matière de domanialité	
publique.....	296
Paragraphe I Les critères du droit	
français .....	299
I/ La propriété	
publique .....	
.....	300

II/ L'affectation des biens à l'usage du public ou aux services publics.....	302
III/ Les biens doivent avoir fait l'objet d'aménagement spécial .....	303
Paragraphe II La reprise par le droit malien.....	304
I/L'évolution positive de la domanialité publique.....	305
II/ L'évolution négative de la domanialité publique.....	307
III/ Le domaine national.....	309
Paragraphe III Les emprunts aux règles coutumières et au droit colonial.....	312
I/ Les emprunts aux règles coutumières.....	314
A/ le principe de la liberté d'usage et de jouissance des biens "publics" .....	314
1/ les fleuves, rivières et autres mares .....	314
2/ les espaces "publics", routes, les lieux de culte etc.....	315
B/ Les exceptions au principe de la liberté d'usage des biens " publics".....	315
II/ Les emprunts au droit colonial.....	316
Section II La consistance du domaine privé de l'Etat du Mali.....	320
Paragraphe I Le domaine privé immobilier.....	324
I/ Le concept de domaine privé bâti de l'Etat.....	325
II/ Le patrimoine bâti affecté à un service public sans aménagement spécial.....	326

III/ Le patrimoine bâti affecté ni à un service public ni au public .....	327
Paragraphe II La fortune mobilière de l'Etat .....	328
I/ Les biens mobiliers incorporels .....	329
II/ Les biens mobiliers corporels .....	332
Conclusion.....	334
Chapitre II La consistance du domaine des collectivités territoriales.....	335
Section I L'avènement des collectivités territoriales au Mali.....	336
Paragraphe I Les collectivités territoriales avant l'indépendance.....	337
Paragraphe II Les collectivités territoriales après l'indépendance.....	341
Section II Le domaine public des collectivités locales.....	347
Paragraphe I :Le domaine public naturel des collectivités territoriales : Mythe ou réalité ? .....	348
I/ Les sites naturels.....	350
II/ La nécessité de la détermination légale .....	352
Paragraphe II L'existence d'un domaine public artificiel.....	354
A/ Les halles et marchés publics .....	355
B/ Les cimetières et les lieux de culte .....	355
C/ Le domaine public routier .....	356
Section III Les collectivités locales disposent-elles d'un domaine privé ?.....	358





Paragraphe I Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales.....	364
I/ les terres objet de titre foncier et droits réels immobiliers transférés au nom des collectivités territoriales .....	
.....	365
II/ « Les terrains bâtis ou non bâtis, immatriculés ou non, cédés par l'État aux dites collectivités pour les besoins de leurs missions, soit par voie de transfert en toute propriété à titre onéreux, gratuit ou moyennant un prix réduit, soit par voie d'attribution à titre de dotation » .....	367
III/ Les dépendances du domaine forestier détenues par les collectivités locales .....	368
IV/ Les terrains domaniaux appropriés visés à l'alinéa premier de l'article 29 du code domanial.....	
.....	368
Paragraphe II Le domaine privé	
mobilier.....	370
Conclusion du	
titre1 .....	
.....	374
Titre II La problématique de la gestion du domaine de l'administration	
publique.....	375
Chapitre I Les insuffisances de la gestion du domaine public de l'administration	
publique .....	
.....	379
Section I La gestion anarchique du domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités locales.....	
.....	382
Paragraphe I La gestion anarchique du domaine public	
naturel.....	383

I/ Le domaine public naturel de	
l'Etat .....	385
A/ Les cours d'eau, les sources, les lacs et étangs et les nappes d'eau souterraine	
.....	
.....	385
B/ L'espace	
aérien .....	
.....	386
II/ La problématique de gestion du domaine public naturel des collectivités territoriales	
.....	
.....	387
Paragraphe II La gestion anarchique du domaine public	
artificiel.....	389
I/ Le domaine routier de	
l'Etat .....	390
II/ Les incohérences dans la gestion d'autres ouvrages et aménagements d'utilité	
publique.....	
.....	394
A/ La direction nationale des domaines et du	
cadastre.....	394
B/ La direction générale de l'administration des biens de	
l'Etat .....	395
Paragraphe III Quelle gestion locale du locales du domaine public artificiel ?.....	398
Section II La problématique de l'utilisation directe du domaine public par les	
populations.....	
.....	401
Paragraphe I Les occupations par les populations du domaine public de	
l'Etat.....	404
I/ Les occupations sans titre du domaine de	
l'Etat.....	405
II/ Les occupations privatives licites du domaine public de	
l'Etat .....	407
Paragraphe II Les occupations par les populations du domaine public des collectivités	
territoriales.....	
.....	410

I/ Les occupations sans titre du domaine des collectivités territoriales.....	411
II/ Les occupations régulières du domaine public des collectivités locales .....	413
Section III La mauvaise valorisation du domaine public mobilier de l'administration publique.....	415
Paragraphe I La gestion multiforme du domaine public mobilier de l'Etat .....	417
Paragraphe II L'absence de précisions législatives quant au rôle des élus dans la gestion du domaine public mobilier des collectivités territoriales.....	422
Chapitre II La problématique de la gestion du domaine privé de l'administration publique au Mali.....	426
Section I La problématique de gestion du domaine privé de l'Etat .....	430
Paragraphe I Les occupations du domaine privé immobilier.....	433
I/ Le domaine privé immobilier non bâti .....	434
A/ La concession rurale .....	435
1/ Nature juridique de la concession.....	436
2/ La procédure d'attribution des concessions rurales .....	437
3/ Effets juridiques de la concession rurale .....	438
B/ La persistance des "propriétés" coutumières.....	439
1/ Constatation et confirmation.....	43

2/ La purge des droits	
coutumiers .....	439
C/ Le permis	
d'occuper .....	
.....	440
D/ Les titres définitifs de	
propriété .....	443
E/ Le statut locatif des terrains du domaine	
privé .....	445
II/ Le domaine bâti	
.....	
.....	446
Paragraphe II L'effritement de la fortune mobilière privée de	
l'Etat .....	447
I/ L'immixtion des bailleurs de fonds internationaux en matière	
domaniale.....	449
II/ Les conséquences pour l'Etat et les	
populations.....	452
A/ Pour l'Etat	
.....	
.....	452
B/ Pour les	
populations.....	
.....	455
Section II La gestion problématique du domaine privé des collectivités	
locales.....	457
Paragraphe I La tutelle abusive de l'Etat sur la gestion du domaine privé immobilier des	
collectivités	
territoriales.....	
.....	459
I/ Le domaine privé non bâti des collectivités	
locales.....	461
A/ La concession urbaine ou rurale à usage	
d'habitation .....	463

I/ De la procédure d'attribution .....	463
2/ Des effets de la concession urbaine ou rurale à usage d'habitation.....	464
B/ Les baux conclus par les collectivités locales .....	465
II/ Les occupations anarchiques comme pour le domaine de l'Etat.....	466
Paragraphe II L'imprécision législative des règles de gestion du domaine privé mobilier ?..	468
Conclusion générale.....	470
Sources et bibliographie.....	475
Annexes.....	504

Annexe 1

**Les biens affectés à l'usage public**

**ROUTES D'INTERET NATIONAL**

<b>CODE RN</b>	<b>Itinéraires</b>	<b>Longueurs (km)</b>
1	Diéma-sandaré-kayes-Diboli - Frontière Sénégal	362
2	Bafoulabé-Djibouria-keniéba-satadougou- Frontière Guinée	320
3	Bamako-kati-kolokani-Diéma- Nioro-Gogui- Frontière Mauritanie	502
4	Ségué-Mourdaïh-Goumbou-Nara- Frontière Mauritanie	231
5	Bamako-Narena-kourémalé- Frontière Guinée	122
6	Bamako-Fana-ségou-Blan-san-sévaré-Mopti	624
7	Bamako-Bougouni-sikasso-zégoua- Frontière R. de Côte d'Ivoire	461
8	Bougouni-yanfolila-Badogo- Frontière Guinée	113
9	Bougouni-Manankoro- Frontière R. de Côte d'Ivoire	123
10	Sikasso-Heremakono- Frontière Burkina Faso	46
11	Sikasso-koutiala	135
12	Bla-koutiala-koury- Frontière Burkina Faso	179
13	Koutiala-kimparana-sienso	126
14	Kimparana-koury	79
15	Sévaré-Bandiagara-Bankass-koro- Frontière Burkina Faso	223
16	Sévaré-kona-Douentza-Hombori-Gossi-Gao	577
17	Gao-ansongo-labézanga- Frontière Niger	217
18	Gao-Bourem-Anefis-kidal-tinzaouten- Frontière Algérie	632
19	Anefis-Aguel Hoc-Téssalit- Frontière Algérie	378
20	Ansongo-Ménaka-Andéramboukane- Frontière Niger	310
21	Djibouria-sadiola-kayes-Aourou-Balli kouyaté-Frontière Mauritanie	323
22	Kayes-Diamou-Bafoulabé-Mahina-Bakouroufata-Manantali-Tambaga	322
23	Kayes-séro-yélimané-kirané-Nioro-Ballé-Dilli-Goumbou	530
24	Kati-kita-tambaga-kokofata-kouroukoto-Dabia-kéniéba-frontière Sénégal	442
25	Nioro-lakamané-séfétou-Toukoto-kita-sirakoro-Frontière Guinée	362
26	Bamako-kangaba-banankoro-frontière Guinée	137
27	Bamako-koulikoro-Bananba-Niono	351
28	Embranchement RN7-sélingué	57
29	Koulikoro-Niamana-ségou	168
30	Koulikoro-fana-Dioila-Massigui-koualé-kolomdiéba-kadiana-frontière R. de Côte d'Ivoire	401
31	Nara-sokolo-riziam	180
32	Ségou-Point A-Moi-Micina-Ténenkou-sossobé-ouromodi-saré-séni-Mopti	373
33	Ségou (banankoro)-Markala-Niono-Nampala-Niafunké-Tonka-Diré-goundam-toubouctou-bourem	1022
34	Ségou-Dioro-saye-Djénné-Embrassement RN6	244
35	Tion-Tominian-Bénéna-frontière Burkina Faso	43
36	Mopti-Toguérou koumbé-youwarou-Niafunké	263
37	Somadougou-Dialassagou-Bai-Frontière Burkina Faso	133
38	Konna-koriénzé-saraféré-Tonka-Goudam	193
39	Tombouctou-kabara-bambara Maoudé-Douentza-Mondoro-frontière Burkina Faso	344
40	Tombouctou-Araouane-Taoudenit-el Guettara-Tagnout-frontière Mauritanie	1075
41	Taoudenit-Tessalit	662
42	Embrassement RN33-rharous-Gossi-N'Daki- Frontière Burkina Faso	266
43	Léléhoye-Tessit- Frontière Burkina faso	81
44	Kidal-Ménaka	370
<b>TOTAL</b>		<b>14102</b>

# ROUTES D'INTERET REGIONAL

CODE RR	Itinéraires	Longueurs (km)
1	Diamou-sélinkegni-oussoubidiagna-sandaré-Nioro	260
2	Bafoulabé-tigana-Dialaka-yelimané	189
3	Mahina-oualia-Toukoto-	122
4	Bafoulabé-séfétou-Dindanko-Madiga-Diéma	240
5	Kita-Djidjian-Dindanko-fatao-Guétéma(Nioro)	249
6	Kolokani-Guiyo-sébékoro-kita	191
7	Banamba-boron-Mourdiah-falou-Ballé	290
8	Kolokani-Banamba	72
9	Bamako-kati	15
10	Banamba-Niamina-Barouéli	89
11	Koulikoro-santiguila-falako-Dioila	110
12	Dioila-N'Gara-sénou-Dogo-Bougouni	148
13	Dioila-Béléco-konina-konséguéla-koutiala	152
14	Fana-Barouéli-Tamani-konodimini	112
15	Barouéli-Nangola-Mena-kignan-Gongasso	218
16	Kolondiéba-Garalo-yanfolila	268
17	Kolondiéba-Tousséguéla-Fourou-kadiolo-zégoua	172
18	Badogo-kalana-Filamana	126
19	Barrage sélingué	50
20	Bla-Falo-sanando-Tigui-barouéli	128
21	Macina-Fatiné Marka-katiéna-Bla	145
22	Niono-boky wéré-Monimpébougou-Macina	88
23	Macina-saye-sy-san	108
24	Djénne-koubi-Ténenkou-Dioura-Nampala-	238



25	Diondiori-Toguéré koumbé	47
26	Bandiagara-kani Bonzon-Bankass-Dialassagou-ouenkoro	136
27	Bandiagara-kendié-Dé-Douentza	117
28	Bandiagara-Dourou-koporopen-koro	73
29	Douentza-diakabou-Madougou-koro	122
30	Bambara –Maoudé-kersani-Tanal-Douentza	175
31	Niafunké-Goundam	110
32	Diré-Haibongo-Daka Ali-rharous	191
33	Bourem Ama kal kalane –timtrine-tessalit	472
34	Bourem-Tin akouer-kel foulane-talataye-ménaka	345
35	Ansongo-kel foulane-bangane-kidal	328
36	Menaka-Inékar-Tafez fert-Tin Essako	504
37	Kidal-Aguel hoc	111
38	Kidal-Tin Essako	138
39	Abeibara-Tin Essako	123
40	Abeibara Tessalit	280
<b>TOTAL</b>		<b>7052</b>

#### Routes D'INTERET LOCAL

CODE RL	Itinéraires	Longueurs (Km)
1	Diboli-Fégui	20
2	Fégui-Lani Tounga	14
3	Fégui-Tafassirga	15
4	Tafassirga-Lani Tounga	17
5	Lani Tounaga-Ambidédi	32
6	Gakoura RD6 Somankidi -	29
7	Samankidi-Bangassi	10
8	Bangassi-Kayes	14

9	Gakoura-RD-Aourou	46
10	Samankidi-Gori Gopéla	34
11	Teïchibé-Bafara	39
12	Teïchibé- Kersignané	93
13	Aourou-Bafara	60
14	Aourou-Koussané	40
15	Bafarara-Koussané	79
16	Gori Goupéla-Koussané	40
17	Koussané-Séro	21
18	Gori Goupéla-Gouméra	8
19	Séro-Marintoumania	41
20	Goumaré-Kabaté-RN1	18
21	Kabaté-Maréna	20
22	Maréna-Ségala	17
23	Ségala-Koniakary	11
24	Koniakary-Marintounia	5
25	Marintounia-Oussoubidiagna	66
26	Ségala-Diamou	64
27	Diamou-Sadiola	53
28	Sadiola-Horokoto	54
29	Sodiola-Diboli	91
30	Dialafara-Horokoto	21
31	Dialafara-Gounfan	32
32	Sitakily-Kassama	18
33	Kassam-Baye	37
34	Kassama-Baye	35
35	Baye-Koundian	60
36	Kroukoto-Sagabari	78
37	Kroukoto-Sagabari	87
38	Sagalo-Baléa	73
39	Kroukoto-Sagalo	59
40	Kéniéba-Baye	27
41	Baye-Dombia	10
42	Dombia-Guénégoré	9
43	Sagalo-Faraba	39
44	Dabia-Faraba	45
45	Faléa-Faraba	49
46	Faléa-Dabia	49
47	Tigana Kéoloya-Gody-Oussoubidiagna	50
48	Diakon-Makana	50
49	Oussoubidiagna-Diallan	37
50	Diakon-Lakamané	41
	<b>TOTAL Partie</b>	<b>1957</b>

<b>Code RL</b>	<b>Itinéraires</b>	<b>Longueurs (Km)</b>
51	Diakon-Diéoura	48
52	Diakon-Diallan	37
53	Diallan-Diéoura	36
54	Diallan-Séfétou	38
55	Diallan-Goundara	34
56	Oualia-Krouninkoto	100
57	Oualia-Goundara	55
58	Goundara-Oussoubidiagna	30
59	Oulia-Niantanso	49
60	Oualia-Bamaflé	57
61	Manantali-Koundian	33
62	Mahina-Horokoto	63
63	Kirané-Diaye Coura	40
64	Kirané-Sandaré	82
65	Fanga-Gavinané	65
66	Fanga-Makana	48
67	Fanga-Tagaba	11
68	Takaba-Yélimané	19
69	Maréna-Tambakara	46
70	Kersigné-Dogofiri RN23	14
71	Nioro-Nioro T .Rangabé	6
72	Nioro T.Rangabé-Gavinané	33
73	Diaye Coura-Gavinané	14
74	Troungoumbé-Diarra RN3	23
75	Troungoumbé-Baniéré koré	12
76	Baniéré koré-Koréra Koré	24
77	Troungoumbé-Diabigné	18
78	Diarra-Yérééré	15
79	Yérééré-Diabigné	25
80	Yérééré-Guétéma	22
81	Yérééré-Nioro	22
82	Koréra Koré-Grouméra	43
83	Simbi-Béma	46
84	Simbi-Youri	42
85	Youri-Gavinané	11
86	Béma-Fassoudébé	14
87	Béma-Grouméra	42
88	Grouméra-Diéma	40
89	Dioumara-Boula	62
90	Dioumara-Sagalbala	93
91	Kouloudiengé-Falou	61
92	Kouloudiengué-Sagabala	56
93	Dianguirdé-Madiga	45
94	Madiga-Diankounté Camara	34
95	Madiga-Fatao	95
96	Fatao-Lambidou	96
97	Lambidou-Diougoun	8
98	Diankounté Camara-Diora	47
99	Diora-Naangane	16
100	Boufodo-Koféba	11
101	Tambaga-Kobri	25
102	Toukoto-Niantanso-RN22	52
103	Kobri-Niantanso	42
104	Krounikoto-RR5	4
105	Kobri-Toukoto	48
	<b>Total partiel</b>	<b>1987</b>

Code RL	Itinéraires	Longueurs (Km)
106	Toukoto-Balandougou	40
107	Balandougou-Suransan Tomoto	6
108	Séfééré-Nigané	17
109	Nigané-Diougoun	15
110	Diougoun-Dindanko	21
111	Souransan Tomoto-Namala	14
112	Namala-Madina	61
113	Boufodo-Sidikili	11
114	Sibikili-Bendougouba	8
115	Sibikili-Djidian	15
116	Madina-Faladié	76
117	Madina-Kassaro	50
118	Bendougouba-Dafalé	14
119	Kassaro-Makono	39
120	Makono-Sandama	47
121	Sébékoro-Senko	57
122	Makono-Sirakoro	22
123	Koukouroun-Niouma Makana	32
124	Siakoro-Galé	35
125	Founia-Galé	13
126	Founia-Galé	38
127	Galé-Baléa	92
128	Kita-Founia	17
129	Galé-Sagabari	35
130	Sagabari-Baléa	56
131	Founia-Sagabari	52
132	Founia-Bougaribaya	46
133	Sagari-Bougaribaya	33
134	Bougaribaya-Kroukoto	14
135	Dilly-Karonga	44
136	Karonga-Goulal	91
137	Nara-Karonga	40
138	Karonga-Guéneibé	65
139	Mourdiah-Guiré	95
140	Guiré-Sébété	63
141	Mourdiah-Sébété	67
142	Fallou-Dilly	65
143	Goulal-Alahina	44
144	Sébékoro-Daban	64
145	Sébékoro-Didiéni	54
146	Sagabala-Boron	66
147	Didiéni-Madina Sako	52
148	Kolokani-Madina sako	65
149	Kolokan-Massantola	30
150	Massantola-Sirakorola	38
151	Nonkon-Sikirola	25
152	Massantola-Nonkon	34
153	Massantola-Tioribougou	24
152	Massantola-Nonkon	31
153	Massantola-Tioribougou	9
154	Nonkon-Koula	22
155	Nonkon-Ouolodo	55
156	Ouolodo-Torodo	39
157	Ouolodo-Daban	32
158	Tioribougou-Daban	39
159	Tioribougou-Guiyo	32
160	Guiyo-Daban	39

Code RL	Itinéraires	Longueurs (km)
162	Diago-Dougabougou	10
163	Dio Gare-dombila	15
164	Dombila-Néguéla	25
165	Néguéla-Nioma Makana	70
166	Néguéla-Faladié	32
167	Dio gare-kalifabougou	23
168	Diago-kambila	8
169	Kalifabougou-yélékébougou	19
170	Faladié-Daban	15
171	Faladié-Torodo	14
172	Faladié-kalifabougou	25
173	Daban-Torodo	18
174	Torodo-yélékébougou	26
175	Yélékébougou-koula	46
176	Safo-Doumba	59
177	Torodo-kalifabougou	18
178	Safo-Moribabougou	13
179	Moribabougou-Baguinéda	14
180	Tiélé-Tienfala	52
181	Baguinéda-Moutougoula	14
182	Moutougoula-N’Gouraba	41
183	N’Gouraba-sénou	42
184	Tiéla-N’Gouraba	23
185	N’Gouraba-Dioumanzana	32
186	Kambila-safo	27
187	Safo-Dialakorodji	10
188	Dialakorodji-Bamako	12
189	Bamako-kalanbakoro	10
190	Moutougoula-Tiélé	40
191	Tiélé-Maridiala	46
192	Tiélé-sanankorodjitoumou	40
193	Sanankoro djitoumou-kéléya	16
194	Tiélé-Bougoula	27
195	Moutougoula-sanankoroba	21
196	Sanankoroba-Bougoula	19
197	Bougoula-Dialakoroba	18
198	Dialakoroba-sanankoro djitoumou	33
199	Sanankoro djitoumou-ouéléssébougou	24
200	Ouéléssébougou-Faraba	29
201	Faraba-Tiakadougou dialakoro	28
202	Tiakadougou dialakoro-kangaré	13
203	Tiakadougou dialakoro-séléfougou	25
204	Faraba-kourouba	22
205	Faraba-Dialakoroba	45
206	Ouéléssébougou-Niagadina	46
207	Niagadina-kourouba	17
208	Kourouba-figuiratomo	21
209	Niagadina-kalanbakoro	60
210	Sanankoroba-siby	46
211	Siby-Bankoumana	23
212	Bankoumana-karan	37
213	Niouma makana-Balamassala	44
214	Niouma makana-Naréna	54
215	Niouma makana-sandama	16
216	Siby-sandama	50
217	Siby-Dombila	42
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1615</b>

Code RL	Itinéraires	Longueurs(Km)
218	Néguéla-Dombila	27
219	Dombila-Dougabougou	16
220	Doygabougou-Dogodouman	20
221	Sanankoroba-Dougabougou	24
222	Ouenzzindougou-Dougabougou	24
223	Kénigoue-Habaladougou	33
224	Balamassala-Habaladougou	25
225	Naréna-Karan	16
226	Karan-Kangaba	30
227	Karan-Habaladougou	17
228	Kangaba-Habaladougou	26
229	Figuiratomo-Séléfougou	22
230	Kangaba-Figuiratomo	8
231	Séléfougou-Bingo	18
232	Séléfougou-Banakoro	40
233	Banankoro-Bambara	70
234	Toubacoro-Madina Sacko	46
235	Boron-Sébété	44
236	Sébété-Sagala	48
237	Boron-Touba Sylla	40
238	Touba Sylla-Toukoroba Bambara	50
239	Toukoroba Bambara	44
240	Toukoroba Bambara	38
241	Toukoroba Bambara-Kiban	37
242	Toubakoura-Tougouni	42
243	Koula-Doumba	6
244	Sirakorola-Tougouni	46
245	Doumba-Tougouni	22
246	Tougouni-Kénékoun	15
247	Kénékoun-Bouadiè	56
248	Dioumanzana-Tingolé	30
249	Fana-Kalaké	26
250	Fana-Kéréla	16
251	Kéréla-Konobougou	25
252	Kéréla-Nangola	30
253	Dioïla (pont)-Wakoro	16
254	Wakoro-Nangola	15
255	Nangola-Gouendo	39
256	Béléko-Kotoula	10
257	Mina-Kono	33
258	Mina-Dogouni	29
260	Bougoukourala-Diébé	9
261	Kotoula-N'Tobougou	21
262	Mina-Diébé	19
263	Diébé-N'Tobougou	17
264	N'Tobougou-Dégnékoro	34
265	Diébé-Banco	11
266	Dégnékoro-N'Gara	29
267	Banco-Téla	33
268	Dégnékoro	51
269	Banco-Niantjila	24
270	Banco-N'Golobougou	35
271	Niantjila-Dinbéle	23
272	Niantjila-Massigui	29
	<b>Total Partiel</b>	<b>1578</b>

